

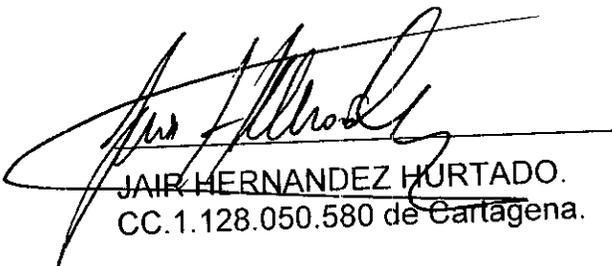
Cartagena de Indias, D. T. Y C, 9 de Marzo de 2010.

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN.
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA.
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.

Cordial saludo.

Por medio de la presente, le notificamos la entrega formal del proyecto titulado "LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU DESARROLLO ECONOMICO", cuyos autores son: Jair de Jesús Hernández Hurtado y Enrique Alexis Cabarcas Fernández, egresados del programa de Contaduría Pública, como requisito para la presentación del trabajo de grado.

Para constancia de ello, firman los autores del Proyecto.


JAIR HERNANDEZ HURTADO.
CC.1.128.050.580 de Cartagena.


ENRIQUE CABARCAS FERNÁNDEZ.
CC.73.006.600 de Cartagena.

Cartagena de Indias, 16 de mayo de 2009

Administrador de Empresas
ORLANDO ANTONIO FIGUEROA LLERENA
Docente
Programa de Contaduría Pública
Facultad de Ciencias Económicas
Cartagena

Cordial saludo:

Le comunicamos que el Comité de Graduación, reunido el jueves 14 de mayo de 2009, según consta en el Acta N° 004, lo ha designado para asesorar a los jóvenes **JAIR DE JESUS HERNANDEZ HURTADO Y ENRIQUE ALEXIS CABARCAS FERNANDEZ**, estudiantes del programa de Contaduría Pública, en la elaboración de su anteproyecto y proyecto de grado titulado "**LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU DESARROLLO ECONÓMICO.**"

Para tal efecto los estudiantes harán contacto con usted a fin de acordar el plan de trabajo.

Confío en que usted pondrá todo el empeño y aportará su reconocida capacidad para llevar a feliz término con la calidad exigida por la Facultad.

Cordialmente,



GASPAR EDUARDO PALACIO MENDOZA
Secretario Comité de Graduación
Programa de Contaduría Pública

Copia: Jóvenes Jair de Jesús Hernández Hurtado y Enrique Alexis Cabarcas Fernández.

Glorys Avila L.

"Siempre a la Altura de los Tiempos"

Cartagena de Indias, D. T y C, Septiembre 25 del 2009.

Señores.
COMITÉ DE GRADUACIÓN.
Facultad de Ciencias Económicas.
Programa de Contaduría Pública.
Universidad de Cartagena.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
PROGRAMA CONTADURIA PUBLICA
RECIBI: [Signature]
FECHA: 7/10/09
HORA: 5:20 pm

Cordial Saludo.

Por medio de la presente hacemos entrega del Anteproyecto "LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU DESARROLLO ECONOMICO", esto con la finalidad de obtener el Titulo de Contador Público.

Cordialmente.

[Signature]
Jair de Jesús Hernández Hurtado

[Signature]
Enrique Alexis Cabarcas Fernández

Oliveros
3116660987



CONTROL DE ASESORIAS

NOMBRE DEL PROYECTO O TRABAJO DE GRADO:

LAS contribuciones para Fiscales como
Factor determinante en el sector de LA
Agricultura en pro de su desarrollo económico

PRESENTADO POR: SAIR Hernandez / Enrique CA Barcas

ANTEPROYECTO:

TRABAJO DE GRADO:

ASESOR: Orlando A Figueroa Herrera

FECHA	TEMA REVISADO	FIRMA DEL DOCENTE	FIRMA DEL ESTUDIANTE
15/02/09	con ciertos contribuciones para Fiscales	[Firma]	[Firma] EG
22/02/09	contribuciones para Fiscales en la agricultura	[Firma]	[Firma] EG
29/02/09	Historia de las contribuciones para Fiscales en el mundo	[Firma]	[Firma] EG
05/03/09	Historia de las contribuciones para Fiscales en Colombia	[Firma]	[Firma] EG
19/03/09	Fondos de fomento de contribuciones para Fiscales	[Firma]	[Firma] EG
02/04/09	Fondos de fomento de contribuciones para Fiscales	[Firma]	[Firma] EG
07/04/09	Impacto de las contribuciones del problema	[Firma]	[Firma] EG
09/04/09	Impacto de las contribuciones de Aide proyecto	[Firma]	[Firma] EG
30/04/09	Revisión Anteproyecto	[Firma]	[Firma] EG
16/05/09	Revisión Anteproyecto	[Firma]	[Firma] EG

NOTA: Deben cumplirse mínimo cinco (5) revisiones para el Anteproyecto y mínimo diez (10) revisiones para el trabajo de Grado.



Cartagena – Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

*Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública*



"34 años"

5

Cartagena de Indias, 27 de noviembre de 2009

Señores

JAIR DE JESUS HERNANDEZ HURTADO
ENRIQUE ALEXIS CABARCAS FERNANDEZ

*Egresados con estudios en Pregrado
Programa de Contaduría Pública
Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Cartagena*

Cordial saludo:

Nos agrada comunicarles que su anteproyecto de trabajo de grado titulado "LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU DESARROLLO ECONÓMICO", fue aprobado por el docente jurado IVAN IGNACIO MARTINEZ GONZALEZ, según consta en el Acta de Comité de Graduación N° 011 reunidos el miércoles 25 de noviembre del año dos mil nueve (2009). Con la siguiente observación: sugiere replantear la formulación del problema.

Por lo anterior, le anexamos el respectivo anteproyecto y el formato de control de asesorías, para el desarrollo del trabajo en mención.

No está de más recordarle, que el Reglamento vigente, contempla un plazo máximo de tres (3) años a partir de la fecha de terminación académica para optar su título como Contador Público y dos (2) años a partir de la fecha de aprobación del anteproyecto, para la presentación del trabajo de grado. Este plazo de dos años no interrumpe el estipulado para graduarse.

Cordialmente,

GASPAR EDUARDO PALACIO MENDOZA
*Secretario Comité de Graduación
Programa de Contaduría Pública*

Gleisy Avila L.

"Siempre a la Altura de los Tiempos"

Cartagena de Indias, D. T. Y C, 2 de Marzo de 2010.

Señores
COMITÉ DE GRADUACIÓN.
PROGRAMA CONTADURÍA PÚBLICA.
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA.

Cordial saludo.

Por medio de la presente me permito comunicarles que he dirigido el proyecto de grado titulado:
"LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU DESARROLLO ECONÓMICO",
como requisito parcial para obtener el título de Contador Público.
Elaborado por Jair de Jesús Hernández Hurtado y Enrique Alexis Cabarcas Fernández,
egresados del programa de Contaduría.

Gracias por la atención prestada.

Cordialmente.



ORLANDO FIGUEROA LLERENA.
Administrador de empresas.
Asesor.



Cartagena - Colombia
Fundada 1827

Universidad de Cartagena

Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Contaduría Pública



"34 años"

CONTROL DE ASESORIAS

NOMBRE DEL PROYECTO O TRABAJO DE GRADO:

Las contribuciones parafiscales como factor determinante en el sector de la agricultura en pro de su desarrollo económico

PRESENTADO POR:

Jair Hernández y Enrique Cobarras

ANTEPROYECTO:

TRABAJO DE GRADO:

ASESOR:

Orlando Figueroa Herrera

FECHA	TEMA REVISADO	FIRMA DEL DOCENTE	FIRMA DEL ESTUDIANTE
26-11-09	Primer objetivo		
4-12-09	Sugerencias y modificaciones objetivo		
26-01-10	Segundo objetivo		
02-02-10	Sugerencias y modificaciones segundo objetivo		
08-02-10	Tercer objetivo		
17-02-10	modificaciones al tercer objetivo		
22-02-10	Conclusiones		
26-02-10	modificaciones de conclusiones		
1-03-10	Recomendaciones		
3-03-10	Sugerencias a las recomendaciones		

NOTA: Deben cumplirse mínimo cinco (5) revisiones para el Anteproyecto y mínimo diez (10) revisiones para el trabajo de Grado.

*Gracias Dios, porque tu fidelidad se hace manifiesta
En mi vida día tras día, porque tu amor, misericordia
y paciencia para moldearme conforme a tu
voluntad, gracias por tus planes de bienestar y
sé muy bien que esto es solo el comienzo.*

*Gracias a mis padres, Neyla Hurtado y Jairo Hernandez
quienes en todo Momento de mi vida me brindaron
su incondicional Apoyo, hoy les recuerdo que los
amo Y deseo que Dios los continúe bendiciendo Por
el resto de sus vidas.*

*Mis hermanos Jairo Hernández y Eucaris Hernández
quienes siempre me apoyaron y creyeron en mi*

*A Maria Rodriguez que ante todo fue un apoyo
incondicional, que siempre me dio las fuerzas para seguir
adelante, que cuando me sentía solo y que no podía ella
era esa luz en la oscuridad*

*Orlando Figueroa Llerena, Asesor del proyecto, Docente
titular de la Universidad de Cartagena, por el tiempo
brindado para realizar las asesorías necesarias y su apoyo
a este trabajo.*

Jair Hernández

*Dios gracias por brindarme la oportunidad de llegar a tus pies y
darme la sabiduría para sostenerme en medio de cualquier
circunstancia, tu amor y tu misericordia me ha sostenido y me ha
dado el privilegio de vivir confiado en que todos los momentos vividos
en mi vida han sido parte del sueño tuyo y de la obra que
quieres construir en mi.*

*A mis padres, por su apoyo desde mi niñez y el
esfuerzo realizado para brindarme la oportunidad de educarme
como una buena persona y buen hijo. Especialmente a mi madre
por enseñarme con paciencia la importancia que tiene saber vivir
la vida desde mi niñez hasta la edad adulta.*

*Orlando Figueroa Llerena, Asesor del proyecto, Docente titular de la
Universidad de Cartagena, por el tiempo brindado para realizar las asesorías
necesarias y su apoyo a este trabajo.*

Enrique Cabarcas

BP
T
657.46
H 430

9

LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO FACTOR
DETERMINANTE EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA EN PRO DE SU
DESARROLLO ECONOMICO.

JAIR DE JESUS HERNÁNDEZ HURTADO
ENRIQUE ALEXIS CABARCAS FERNÁNDEZ



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNÁNDEZ DE MADRID
CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

Proyecto de grado para optar el título de
Contador Público.

Asesor
ORLANDO FIGUEROA LLERENA.
Administrador de Empresas
Universidad de Cartagena

62425

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C
2010.

TABLA DE CONTENIDO

0	INTRODUCCIÓN	
1.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.1	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	4
1.2	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.3	DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.3.1	DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	6
1.3.2	DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	6
1.3.3	DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	6
2.	JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
3.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
3.1	OBJETIVO GENERAL.....	9
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	9
4.	MARCO REFERENCIAL.....	10
4.1	ESTADO DEL ARTE	10
4.2	MARCO TEORICO.....	11
4.3	MARCO CONCEPTUAL	17
5	DISEÑO METODOLOGICO.....	23
5.1	TIPO DE ESTUDIO.....	23
5.2	METODO DE INVESTIGACIÓN.....	23
5.3	POBLACIÓN Y MUESTRA.....	23
5.4	INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	23

6	PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE LA INFORMACIÓN.....	24
6.1	ORIGENES DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	24
6.1.1	INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	32
6.2	RELEVANCIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES EN EL SECTOR AGRÍCOLA.....	34
6.2.1	CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	34
6.2.2	CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES SEGÚN SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	35
6.2.3	NATURALEZA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	37
6.2.4	FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ENTES PRIVADOS QUE ADMINISTRAN RECURSOS PARAFISCALES.	41
6.2.5	CREACIÓN DE LOS FONDOS DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO CONSECUENCIA DE LA POCA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.	48
6.2.6	FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS PARAFISCALES.....	50
6.2.7	DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS FONDOS PARAFISCALES.....	53
6.2.7.1	Segmentación de Mercados.....	53
6.2.7.2	Descentralización de los fondos y regionalización.....	57
6.2.7.3	Criterios de Racionalidad en el Gasto y en la Inversión.....	59
6.2.7.4	Eficiencia y Eficacia en la Administración de los Fondos.....	61
6.2.8	RECAUDO DE LAS RENTAS PARAFISCALES.....	64

6.2.9	LOS PRECIOS DE REFERENCIA COMO BASE PARA LA LIQUIDACIÓN DE LAS CUOTAS PARAFISCALES.....	65
6.2.10	CONTENIDO Y ALCANCES DEL CONTROL FISCAL EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	65
6.2.11	MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO.....	66
6.2.12	EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.....	67
6.2.13	LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	68
6.3	LOS EFECTOS EN CIENCIA Y TECNOLOGIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DEL SECTOR AGRICOLA EN COLOMBIA.....	69
6.3.1	INVERSIÓN NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA.....	72
6.3.2	FORMACIÓN DEL TALENTO HUMANO.....	76
6.3.3	SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.....	77
6.3.3.1	Institucionalidad.....	77
6.3.4	FONDOS PARAFISCALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.....	80
6.3.5	PARAFISCALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO.	80
6.3.6	LINEAMIENTOS DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS FONDOS PARAFISCALES AGRÍCOLAS, PARA LA INVERSIÓN DE LAS RENTAS PARAFISCALES EN INVESTIGACIÓN.....	82
6.3.6.1	Fondo nacional cerealista.....	82
6.3.6.2	Fondo nacional de leguminosas.....	82
6.3.6.3	Fondo nacional del fríjol soya.....	83
6.3.6.4	Fondo nacional de la panela.....	83

6.3.6.5	Fondo de fomento algodnero.....	83
6.3.6.6	Fondo fomento palmero.....	84
6.3.7	LINEAMIENTOS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS.	85
6.3.7.1	Fondo Nacional del café.....	85
6.3.7.2	Fondo de Estabilización de precios para el algodón.....	85
6.3.7.3	Fondo de Estabilización de precios de exportación del cacao.....	85
6.3.7.4	Fondo de Estabilización para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones.....	86
6.3.8	INVERSIÓN DE LOS FONDOS PARAFISCALES.....	86
6.3.9	IMPACTO DE LA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE FOMENTO PALMERO DESTINADOS A INVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA SOBRE EL INGRESO DEL SECTOR PALMERO COLOMBIANO.....	87
6.3.10	COSTO DE PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD.....	90
6.3.11	RELACIÓN ENTRE PRECIOS Y COSTOS DE PRODUCCIÓN Y SU EFECTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD.....	92
7.	CONCLUSIONES.....	93
8.	RECOMENDACIONES.....	101
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	103

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como propósito realizar un análisis minucioso y exhaustivo del impacto de las contribuciones parafiscales en el sector de la agricultura como instrumento de política de intervención económica, para la cual se hará un estudio, donde se analizaran los fundamentos legales que las crearon, así como el control de estos recursos.

En Colombia para el sector agrícola se diseñó una estructura de financiación que con el transcurrir del tiempo ha conseguido desarrollar una serie de labores propias del sector, y con ello, lograr una mayor productividad, competitividad, reducción de costos de producción y una ampliación de oferta al mercado internacional. Para lograr estos fines, se ha venido implementando una política de financiamiento a la investigación y la transferencia de tecnología a través de cuotas parafiscales de fomento. En la mayoría de los países, esta actividad, especialmente si se trata de investigación básica, es asumida por el Estado con recursos del presupuesto nacional. En nuestro país, las restricciones fiscales han ocasionado una apreciable disminución de este financiamiento y el sector privado se ha visto obligado a crear nuevas estrategias para obtener recursos, dentro de los cuales las contribuciones parafiscales del sector agricultor son de gran importancia.

La constitución de 1991 en el Artículo 150 calificó las contribuciones parafiscales dentro de las rentas especiales y trató de acoger la tesis de la tricotomía del tributo que lo clasifica en tres clases: impuesto, tasa y contribución. Por su parte la Corte constitucional ha calificado estos recursos como de naturaleza pública, teniendo en cuenta este principio.

Como se expondrá a lo largo de este trabajo, esta característica de recursos aportados por particulares, administrados por entidades privadas y calificados

de públicos ha generado conflictos permanentes y, en consecuencia , ha debilitado un instrumento que hace un aporte a la competitividad sectorial.

Pretendemos además indagar si las contribuciones parafiscales, como herramienta de la intervención del Estado en la economía, cuenta con las bases jurídicas y los recursos suficientes para mejorar la eficiencia y competitividad del sector agrícola; especialmente en actividades como la investigación y la tecnología. Además busca averiguar si efectivamente los particulares pueden desarrollar con esta herramienta unas actividades privadas, pero de interés general de un sector económico.

En este trabajo se Analizara el desarrollo del sector agrícola en Colombia a partir del surgimiento de las Contribuciones parafiscales, con el fin de establecer la eficacia o ineficacia en la captación, administración y distribución de estos recursos en nuestro país.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.

La agricultura se constituye en el primer sector de la economía colombiana, por lo que debe gozar de la protección del Estado, y éste en aras de cumplir ese objetivo fundamental se ha valido de herramientas de política económica y social que a lo largo de la historia han contribuido al desarrollo de este sector tan importante.

Vemos con agrado que se está abriendo un debate público en torno a las Contribuciones Parafiscales, a sus alcances, resultados, metas y objetivos y en fin todos aquellos elementos que sirvan de base para lograr la supervivencia y competitividad del sector agrícola.

En consecuencia, las contribuciones parafiscales nacen y se concibe hoy más que nunca como un instrumento de política sectorial agrícola cuya orientación está destinada a consolidar la productividad y sostenibilidad del sector agrícola.

A pesar de ser un deber directo del estado la protección del sector agrícola, éste ha dado la potestad a particulares para coayudar con esta tarea mediante el recaudo y administración de recursos destinados al desarrollo de este sector. Es así como a partir de la ley 76 de 1927¹ y luego ampliada por la constitución de 1991 nació a la vida jurídica colombiana las Contribuciones Parafiscales, contemplado en los artículos 150 numeral 12, 300 numeral 4o. y 313 numeral 4o. y que encuentran excepción expresa en el artículo 215 ibídem, que habilita al Gobierno en el estado de emergencia económica, social, ecológica o de grave calamidad pública, para establecer nuevos tributos o modificar los existentes".

¹ Primera Ley Sobre la Protección y Defensa del Café.

Precisamente las contribuciones parafiscales son exacciones obligatorias que tienen una destinación especial instituidas por vía de autoridad con un fin de orden económico, profesional o social, y escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso.

Colombia por ser un país con altos niveles de corrupción en sus instituciones ha visto como recursos destinados al desarrollo económico del país no cumplen su finalidad específica.

Por esta razón conviene llevar a cabo un estudio acerca del desarrollo que han tenido las contribuciones parafiscales en el sector de la agricultura y mediante análisis de desarrollos porcentuales, diagnosticar si el manejo de los recursos captados por las contribuciones parafiscales al sector agrícola se ha hecho de manera adecuada y equitativa y en caso de no ser así proponer mecanismos que subsanen estas deficiencias.

Finalmente entendiendo que todo es susceptible de ser mejorado, las entidades administradoras de los fondos parafiscales, manifiestan a la opinión pública, su disposición a evaluar los cambios en aquello que sea susceptible de mejorarse y enmarcado dentro de los parámetros que la Constitución y la ley establecen para los recursos de esta naturaleza e igualmente reconocer y ratificar una vez más que la parafiscalidad es un instrumento fundamental de política agrícola que no busca cosa distinta que asegurar la competitividad del sector frente a la globalización y, en especial, al tratado de libre comercio que está en proceso de negociación por su estancamiento.

Lo que debe estar claro, es que para lograr estos objetivos, el país necesita de una política viable y sostenible económica, social y ambientalmente a mediano y largo plazo de manera que este sector sea generador de empleo y que evite la profundización del conflicto social.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

- ✓ ¿Cuál ha sido el desarrollo del sector agrícola en Colombia, a partir de la creación de las contribuciones parafiscales y si este ha sido eficaz o ineficaz en la captación y distribución de estos recursos?

1.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.

1.3.1 DELIMITACIÓN ESPACIAL

Este estudio tratará el tema de las contribuciones parafiscales, de las cuales se tomarán sólo aquellas relacionadas con la agricultura como sector primario de la economía para evidenciar el impacto que representa este en la economía del país.

1.3.2 DELIMITACIÓN TEMPORAL.

El estudio ha realizar se fundamenta en como ha sido el desarrollo económico de las contribuciones parafiscales, dentro del periodo comprendido del 2004 al 2008.

1.3.3 DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.

Este estudio estará enfocado al análisis de variables macroeconómicas propias del sector, que de algún modo pudieron haber afectado el desarrollo del sector agrícola.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

La capacidad que otorga el Estado a los particulares de coayudar al desarrollo de la agricultura como sector primario de la economía, mediante el recaudo y distribución de recursos provenientes de las contribuciones parafiscales se ha constituido, sin duda alguna, en una poderosa arma para el desarrollo del campo en nuestro país.

Sin embargo, ¿ha crecido nuestra economía en el sector agrícola en niveles aceptables teniendo en cuenta las contribuciones parafiscales como herramienta y fuente de recursos? Confrontar los dos panoramas (antes y después de las contribuciones parafiscales) del sector, basados en elementos de juicio objetivos y analizando los auges y depresiones a partir de la aparición de este concepto, nos proporcionara herramientas que nos permitirán establecer y proponer mecanismos de acción que ayuden a optimizar la utilización de estos recursos.

Teniendo en cuenta que son reducidas las investigaciones disponibles sobre las Contribuciones Parafiscales, se hace necesario describir y dar a conocer este concepto tan importante y que hoy en día es fundamental para el desarrollo del sector agrícola.

En este sentido, medir el desarrollo de este sector nos permitirá diagnosticar y, sobretudo, identificar posibles puntos débiles que de algún modo redundan en el atraso que tenemos con respecto a economías de otros países.

Teniendo en cuenta lo anterior se presume que este trabajo va hacer de mucha ayuda no solo para los profesionales dedicados al estudio de este tema tan interesante, sino también, para las instituciones universitarias que cuentan con programas de estudios relacionados con el sector agropecuario; lo mismo que para estudiantes y demás personas interesadas en obtener información

relacionada con este sector económico fundamental en el desarrollo económico de los países.



3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

3.1 GENERAL

- ✓ Analizar el desarrollo del sector agrícola en Colombia a partir de la implementación de las Contribuciones parafiscales, con el fin de establecer la eficacia o ineficacia en la captación, administración y distribución de estos recursos.

3.2 ESPECIFICOS.

- ✓ Indagar acerca de las principales causas del surgimiento de las Contribuciones parafiscales en Colombia y su progreso.
- ✓ Describir el impacto que tienen las Contribuciones parafiscales en el desarrollo de la economía del sector agrícola.
- ✓ Mostrar el nivel de eficiencia que han aportado las Contribuciones parafiscales como herramienta en el crecimiento del sector agrícola.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1 ESTADO DEL ARTE (ANTECEDENTES).

A través de las consultas realizadas se ha podido constatar que las investigaciones realizadas hasta estos momentos en los cuales se haya tomado como referencia el impacto de las Contribuciones Parafiscales, esta enfocado hacia los aportes del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.

Refiriéndonos a nuestro enfoque que son el impacto de las Contribuciones Parafiscales en el sector de la Agricultura, se podría inferir que ha sido poca la motivación o el interés de los investigadores para desarrollar este tipo de investigaciones basados en dicho enfoque, que podría ayudar a conocer y medir el impacto de estas contribuciones parafiscales en el sector del agro en Colombia.

4.2 MARCO TEORICO

El concepto de parafiscalidad se conoció en 1946, en un informe sobre la situación financiera de Francia en el período comprendido entre 1913 y 1946, el cual fue presentado por el Ministro de Hacienda Robert Schumann. En dicho informe, el funcionario calificó como parafiscales a un grupo de ingresos público que pese a ser fruto del poder del imperio del Estado, no tenían particulares características que lo hacían esencialmente diferentes de las demás tipologías de tributos. En efecto, sólo se cobraban a determinados sujetos, estaban destinados a la satisfacción de intereses del grupo gravado, no tenían una fuente legal, y por último no entraban a engrosar el monto del presupuesto nacional.

La primera definición de parafiscalidad en Colombia apareció en la ley 179 de 1994², específicamente en el Artículo 12, en el cual se señalaba: "Son contribuciones parafiscales aquellos recurso públicos creados por la ley originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se presten o de mantener la participación de los beneficios que se proporcionen.

Estas Contribuciones Parafiscales se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general.

El manejo y ejecución de estos recursos se hará por los órganos del Estado o por particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones.

Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad deberán destinar, exclusivamente al objeto para el cual se constituye, lo mismo que los rendimientos que éstos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos.

² Ley modificatoria de la ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto

Se incorporarán al presupuesto general de la nación las contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del presupuesto general de la nación.

Como puede observarse, la definición que traía el estatuto orgánico era un tanto imperfecta. En consecuencia, a la misma le faltaba el elemento primordial que conlleva toda Renta parafiscal, esto es, su percepción y destino de carácter sectorial. Así mismo, la norma daba a entender que los recursos percibidos por el Estado como contrapartida de los servicios prestados por este eran constitutivos de parafiscalidad, lo que se prestaba para confusión ya que tiende a relacionarse con el concepto de Tasa; y el concepto se hacía demasiado amplio en contravía del querer de la constitución, según la cual estos tributos deben percibirse excepcionalmente.

La ausencia de este elemento resultaba peligrosa, máxime cuando la Corte Constitucional ha manifestado con razón, que las definiciones que hace el legislador tienen carácter imperativo. Por ello, ante las críticas que mereció la disposición, ella fue reformada por el artículo segundo de la ley 225 de 1995³, Artículo 2, el cual expresa: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afecta a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de

³ También modificatoria de la ley orgánica del presupuesto.

las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

Esta definición es muy Coherente con la finalidad para la cual se creo estas Contribuciones y está acorde con las doctrinas y sentencias hecha en torno a las Contribuciones Parafiscales en el derecho hacendístico contemporáneo. La misma señala claramente su fuente legal, su percepción y destino de carácter sectorial; resalta así mismo el principio del beneficio y finalmente evidencia que su manejo se hace por fuera del presupuesto⁴.

De lo hasta aquí reseñado, tenemos que la Constitución hizo una mención especial de los tributos parafiscales. Así mismo, de manera técnica la Carta entró a definirlos con lo cual le dejó esta tarea al legislador y finalmente, este ha venido cumpliendo su cometido a través de la ley orgánica del presupuesto, la cual a su vez ha venido siendo desarrollada por medio de las distintas leyes que crean este tipo de gravámenes.

En países como Francia el desarrollo de las contribuciones parafiscales está asociado a la ampliación de la cobertura de la seguridad social y a las contribuciones obligatorias que este fenómeno comenzó a demandar de manera creciente.

Pero desde luego no fue sólo el crecimiento de la seguridad social lo que hizo posible la conceptualización doctrinal de la figura de la parafiscalidad, sino también el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal en la vida económica, en las que el Estado buscaba propiciar la prestación de bienes meritorios a grupos delimitados de la sociedad por parte de agremiaciones privadas, para lo cual dotaba a estas entidades de poder para recaudar entre

⁴ Puesto que tal como lo indica la norma, solo deben figura en el presupuesto aquellas exacciones parafiscales que son administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la nación pero simplemente para efectos de su administración.

sus afiliados contribuciones obligatorias destinadas a ser invertidas con exclusividad entre los mismos afiliados, en fines meritorios y con altas externalidades positivas para toda la sociedad.

El constituyente Palacio Rudas sustentó la conveniencia de incorporar como norma constitucional la parafiscalidad, entre otras, por las siguientes razones:

"Constituiría un positivo avance en nuestra legislación hacendística introducir el concepto de la parafiscalidad. Ciertamente aunque de tiempo atrás se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los estatutos que las rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo (ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, las cuotas de fomento arrocero, etc.)."

"La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable. Dado lo anterior, la imposición parafiscal exhibe una imagen de la originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa".

Una vez que el concepto de la "parafiscalidad" fue consagrado en la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional empezó a enriquecer y a precisar sus perfiles con un grupo de fallos de inmensa importancia jurisprudencial, en especial el último de ellos. De acuerdo con estos fallos podemos decir que dentro de la tipología hacendística existen tres categorías bien delimitadas: los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales.

Cada una tiene sus rasgos jurídicos propios que no es dable confundir. La Corte, en la sentencia de la cual fue ponente el doctor Ciro Angarita, dice lo siguiente:

"A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto en que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público".

Gracias a la divulgación del concepto realizada en nuestro medio, la noción de "parafiscalidad" empezó a ser gradualmente recibida por la jurisprudencia del país con mucha antelación a su incorporación como categoría constitucional en 1991. Fue así, por ejemplo, como en sentencia de noviembre 10 de 1977 dijo la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a las contribuciones cafeteras:

"Si en el caso que ahora' se estudia existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia ;ponen que la Federación perciba, reciba e invierta directamente producto de estos tributos, en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación no objetable, y un destino claro preestablecido que hace parte de la tarea oficial".

Pero aún no eran claras las consecuencias prácticas que el concepto tenía. La doctrina y la jurisprudencia eran aún en ese entonces bastante sumarias, y por tanto no se tenía una concepción cabal del alcance del concepto de la

parafiscalidad. El país hubiera podido continuar así, es decir, no consagrar la figura como una categoría institucional, y dejar que gradualmente la doctrina y la jurisprudencia fueran delimitando el alcance del concepto. Esta, por lo demás, ha sido la vía escogida por países como Francia.

De manera que perfectamente hubiera podido escoger la vía de dejar evolucionar en forma gradual el concepto. Sin embargo, el constituyente de 1991 resolvió elevar a canon constitucional la noción de parafiscalidad, con lo cual su análisis ha adquirido especial importancia en el derecho público del país.

4.3 MARCO CONCEPTUAL.

➤ **Contribuciones parafiscales.**

Gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

➤ **Fondo de Fomento Arrocerero.**

El Fondo Nacional del Arroz⁵ está compuesto por la contribución obligatoria de carácter parafiscal, cuya administración la realiza la Federación Nacional de Arroceros-Fedearroz, para ser utilizada en programas de beneficio del subsector en actividades que fundamentalmente apoyan la investigación, transferencia de tecnología del cultivo y la comercialización. Los Productores aportan el 0.5% del precio de venta de cada kilogramo.

➤ **Fondo de Fomento Cerealista⁶**

Con los recursos provenientes de la cuota parafiscal se adelantan acciones que contribuyan a: Mejorar la competitividad de los cultivos frente a los productos de importación, garantizar el abastecimiento de la industria con

⁵ Creada por la Ley 101 de 1963 y modificada por la ley 67 de 1983.

⁶ Creado mediante la ley 51 de 1966 y modificado por la Ley 67 de 1983.

materia prima nacional de la mejor calidad, preservar la seguridad alimentaria para la población colombiana y mejorar el nivel de vida de los cultivadores.

El órgano rector del Fondo de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano es la Comisión Nacional Cerealista, según lo estipula la Ley 114 de 1994 que amplió la Comisión de Fomento Cerealista creada por la Ley 67 de 1983 y reglamentada por el Decreto 1000 de 1984. Es administrado por la Federación Nacional de Cerealistas-Fenalce. Los Productores aportan el 0.75% del precio de venta de cada kilogramo

➤ **Fondo de Fomento de Leguminosas de Grano distintos a frijol soya⁷.**

Adelanta acciones que contribuyen a: Mejorar la competitividad del cultivo frente a los productos de importación, garantizar el abastecimiento de la industria con materia prima nacional de la mejor calidad, preservar la seguridad alimentaria para la población colombiana, y mejorar el nivel de vida de los cultivadores. Es administrado por la Federación Nacional de Cerealistas-Fenalce. Los Productores aportan el 0.5% del precio de venta de cada kilogramo

➤ **Fondo de Fomento Algodonero.**

El Fondo de Fomento Algodonero⁸ tiene como fin apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo

⁷ Creado mediante la ley 51 del 1966 y modificado por la Ley 67 de 1983.

competitivo y sostenible de la producción aldonera nacional en sus fases de cultivo, recolección, desmote y producción de fibra y semilla. Es administrado por la Confederación- Conalgodón. Los Productores aportan el 0.5% del valor de cada kilogramo de fibra de algodón puesto en desmotadora y al 1% de cada kilogramo de semilla de algodón de producción nacional puesto en desmotadora.

➤ **Fondo de Fomento Panelero⁹**

Los recursos provenientes de la cuota de fomento se destinan a programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología; promoción del consumo; campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela; actividades de comercialización; programas de diversificación; programas de conservación y manejo ambiental. Actualmente, es administrado por la Federación Nacional de Productores de Panela-Fedepanela. Los Productores aportan el 0.5% del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez toneladas por hora y del uno por ciento 1% del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora.

➤ **Fondo de Fomento Cacaotero¹⁰**

Tiene como objeto es la ejecución o financiamiento de programas de investigación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, apoyo a la

⁸ Creado mediante la Ley 219 del 30 de Noviembre de 1995 y reglamentado por el Decreto 1526 de 1996.

⁹ Creado el 04 diciembre de 1990 mediante la Ley 40 y Reglamentado mediante el Decreto 1999 de 1991.

¹⁰ Creado por la Ley 31 de 1965 y modificado por la Ley 67 de 1983.

comercialización y a las exportaciones. El Fondo es administrado por la Federación Nacional de Productores de Cacao-Fedecacao. Los Productores aportan el 3% sobre el precio de venta de cada kilogramo de cacao de producción nacional.

➤ **Fondo de Fomento Tabacalero.**

El Fondo de Fomento Tabacalero¹¹ tiene por objeto el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para la modernización y diversificación del sector tabacalero con actividades prioritarias enfocadas al desarrollo social, a través de proyectos de vivienda rural, dotación de agua y capacitación técnica, en el manejo del cultivo. La administración del Fondo está a cargo de la Federación Nacional de Productores de Tabaco-Fedetabaco. Los Productores aportan el 2% del precio de cada kilogramo de tabaco en hoja de producción nacional.

➤ **Fondo de Fomento Palmero¹².**

Tiene por objeto el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para el fomento agroindustrial de la Palma de Aceite. Dentro de las actividades más importantes adelantadas por el Fondo se encuentran la de investigación en el cultivo y el procesamiento y estudios económicos y financieros del sector. La Administración del Fondo está en cabeza de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite-Fedepalma. Los Productores aportan el 1% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos

¹¹ Creado por la ley 534 de 1999.

¹² Creado mediante la Ley 138 de 1994.

➤ **Fondo de Fomento Hortofrutícola.**

El Fondo de Fomento Hortifrutícola, fue creado mediante la Ley 118 de 1994 y reglamentado por el Decreto 3748 de 2004. Este fondo retiene a los productores el 1% del valor de venta de cada kilogramo de fruta u hortaliza que se comercialice a nivel nacional o que se destine a la exportación, exceptuando el banano. Los objetivos del Fondo, de acuerdo con la Ley 118 son: Promover la investigación, prestar asistencia técnica, transferir tecnología, capacitar, acopiar y difundir información, estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución, apoyar las exportaciones y propender por la estabilización de precios de frutas y hortalizas, de manera que se consigan beneficios tanto para los productores como para los consumidores nacionales y el desarrollo del subsector. El contrato de administración de la cuota está vigente con Asociación Hortifrutícola de Colombia –Asohofrucol.

➤ **Fondo Nacional de Fomento Cauchero¹³.**

Los objetivos del Fondo son los de promover la investigación y transferencia de tecnología que contribuya a mejorar la eficiencia de los cultivos de caucho; prestar asistencia técnica a los cultivadores de caucho; capacitar, acopiar y difundir información que beneficie al sector agropecuario de la agroindustria del caucho y estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución del látex y caucho y apoyar mecanismos de estabilización de precios. El ente administrador la

¹³ Fue creado mediante la Ley 686 de 2001 y reglamentado a través del Decreto No. 3244 de 2002

cuota de es la Federación Nacional de Productores de Caucho Natural-Fedecaucho.

➤ **Fondo de Fomento del Frijol Soya¹⁴.**

Sus principales objetivos tienen que ver con la investigación, transferencia de tecnología y capacitación a los agricultores y apoyo a actividades de comercialización. Su administración la realiza COAGRO. Los Productores aportan el 0.5% del precio de venta de cada kilogramo.

➤ **Fondo de Importaciones de Cereales y de Frijol Soya.**

Los incisos primero y segundo del artículo 182 de la ley 223 de 1995 establecieron: "Las contribuciones parafiscales sobre productos agropecuarios y pesqueros se causaran también sobre las importaciones, tomando como base de liquidación su valor FOB en el porcentaje que en cada caso señale la ley que establece la correspondiente cuota de fomento".

No obstante la Corte Constitucional mediante sentencia C-152/97 declaró inconstitucional la aplicación de la cuota de fomento sobre las importaciones de productos agropecuarios y pesqueros. Sin embargo el Ministerio elevó consulta del Consejo de Estado, para dar claridad a la forma de recaudar, invertir y manejar los recursos originados en el citado artículo 182 hasta la fecha de la notificación de la Corte Constitucional y éste, respondió señalando que los contratos suscritos para la administración de las contribuciones a que hace referencia el artículo 182 deben concluir su ejecución en los términos pactados con sujeción a lo establecido en la citada disposición y en el Decreto reglamentario 1427 de 1996, hasta agotar los recursos causados en cada uno de los fondos.

¹⁴ Creado mediante Ley 114 de 1994 y reglamentado con el Decreto 1592 del mismo año.



5. DISEÑO METODOLÓGICO

5.1 TIPO DE ESTUDIO

El tipo de estudio será descriptivo.

5.2 METODO DE INVESTIGACIÓN.

El método de investigación será Lógico Inductivo.

5.3 POBLACION Y MUESTRA

De la totalidad de las contribuciones parafiscales se tomarán sólo aquellas relacionadas con la agricultura, como sector primario de la economía para evidenciar el impacto de esta en la economía del país.

5.4 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS.

Se tendrá acceso a la información por medio de fuentes secundarias, como son las revisiones documentales y a través de la búsqueda en la Internet.

6. PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE LA INFORMACIÓN.

CAPITULO I.

6.1 ORIGENES DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.

Este concepto tiene sus inicios en Francia a mediados del siglo XX, como contribuciones Obligatorias que se demandaban de manera creciente, asociadas a la necesidad de mejorar e incentivar la cobertura de la seguridad social, en todos los niveles. Sin embargo, no fue sólo el propósito de la seguridad social lo que hizo posible la conceptualización doctrinal del tema de las contribuciones parafiscales; también influyó el surgimiento de nuevas herramientas de intervencionismo estatal en la actividad económica, de hecho, las contribuciones parafiscales se vinculan a las políticas de intervencionismo del Estado, enriqueciendo el concepto de servicio público. De esta manera, se concebía al Estado como un ente que buscaba propiciar la prestación de bienes meritorios a grupos delimitados de la sociedad por parte de agremiaciones privadas, para lo cual, dotaba a estas entidades de poder para recaudar entre sus afiliados contribuciones obligatorias destinadas a inversión en favor de sus sectores respectivos.

El concepto se dio a conocer como algo trascendental en 1946, en una exposición sobre la situación financiera y económica de Francia en el período comprendido entre los años 1913 y 1946, el cual fue presentado por el Ministro de Hacienda Robert Schuman. En dicho informe, el funcionario calificó como parafiscales a un grupo de ingresos público que pese a ser fruto del poder del imperio del Estado, que poseían particulares características que lo hacían esencialmente diferentes de las demás tipologías de tributos. En efecto, sólo se cobraban a determinados sectores y estaban destinados a la satisfacción de

intereses del grupo gravado, no tenían una fuente legal, y por último no entraban a engrosar los recursos del presupuesto nacional.

La tesis planteada por el ministro francés, tuvo como soporte un trabajo realizado en épocas precedentes en Italia por el profesor Emmanuelle Morselli, el cual origino los cimientos de la llamada "Hacienda Institucional" y el que fue intitulado por su autor como "aspectos corporativos de las finanzas de las entidades administrativas institucionales". En este estudio, bajo el supuesto según el cual el Estado contemporáneo había superado los fines tradicionales, se plantea la necesidad de atender nuevos frentes, particularmente de carácter económico y social, derivados del intervencionismo Estatal en la vida económica

Bernard y J.C. Colli definen las contribuciones parafiscales como "récaudaciones obligatorias, establecidas por vía de autoridad y afectadas a organismos distintos del Estado o de las entidades locales, que tienen un fin económico ó social. Las contribuciones parafiscales son la fiscalidad que no alimenta el presupuesto del Estado o de sus órganos territoriales".

Fue así como las contribuciones parafiscales se mostraron como un fenómeno íntimamente asociado a la evolución de las ideas políticas con ocasión de los avatares de las Guerras Mundiales aunque cobró singular importancia en las finanzas públicas a partir de la segunda posguerra, especialmente en punto al protagonismo que debía asumir el Estado en las distintas esferas, De esta forma, nació en el momento en que el intervencionismo económico condujo a la consolidación de un grupo de actividades que no podían sostenerse de manera adecuada con los ingresos hasta entonces conocidos, surgiendo entonces la necesidad de hacer participar su financiación a los organismos a los cuales eran confiadas dichas funciones, mediante exacciones hechas a los miembros que se beneficiaban de sus actividades, excluyendo en consecuencia a los

demás sujetos de la sociedad política, para quienes en estos casos resultaba intolerable el peso de la tributación convencional.

De esta forma, el neologismo parafiscal, se justificó en su utilidad a efectos de conceptualizar los recursos que, además de sustraerse al principio de legalidad, no aparecían en los presupuestos de los Estados, su administración era confiada a organismos paraestatales encargados de cumplir con finalidades sociales o económicas, y frente a los cuales el acreedor no era el Estado, sino los entes en cuyo favor se establecían. La descentralización administrativa se convirtió así en la fuente de una administración paralela del estado, con un régimen administrativo especial, que se concretó en que su gestión económica no estaba sometida a los rígidos controles públicos que en principio deberían serle aplicados por su naturaleza jurídica pública, por el origen público de sus recursos y por las finalidades públicas que constituían su objeto. En este orden de ideas, con la atribución de personalidad jurídica a los distintos organismos, se encontró una manera de soslayar la aplicación de los principios y controles presupuestales tradicionales, en aras de una rapidez de gestión.

El hecho fundamental que hay que resaltar en esta evolución, radica en que el concepto de contribuciones parafiscales nació en sumo amplio. En efecto, tal como lo ponen de relieve las obras de Morselli, el inventario Suman y los tratados de contemporáneos como Mantero y Queralt, las contribuciones parafiscales se identificaban con los cobros realizados por los organismos descentralizados que surgieron en el interior del Estado intervencionista para buscar su financiamiento, los cuales sólo se hacía participar a los sujetos que podían recibir un beneficio de las actividades que los mismos desarrollaban.

En nuestro el país este concepto se remonta al año de 1940 cuando se estableció el Fondo Nacional del Café, cuya contribución parafiscal constituye un impuesto especial cobrado a este sector de la economía, destinado a la protección y el fomento de la industria cafetera colombiana, actuando como un

instrumento estabilizador de la oferta del grano, del ingreso del productor y de los mercados interno y externo. Posteriormente, el concepto aparece con las denominadas "cuotas de fomento", consideradas por la jurisprudencia como una suerte de contribución de carácter parafiscal, ya que su recaudo tenía una destinación específica. Se concreta en las leyes 101 de 1.963, 31 de 1.965 y 51 de 1.966 que establecieron respectivamente las cuotas de fomento arrocero, cacaotero y cerealista.

Más adelante, con la ley 67 de 1.983 se crea el Fondo Nacional del Cacao, modificando en su artículo 1 las cuotas de fomento arrocero y cerealista, derogando las leyes 101 de 1.963 y 51 de 1.966. De igual manera, el artículo 2 de la citada ley modifica la cuota de fomento cacaotero y establece dentro de los objetivos consignados en la ley 67 de 1.983, que los recursos de cada fondo se aplicarán a la ejecución o financiamiento de programas de investigación, transferencia de tecnología, comercialización, apoyo a las exportaciones y estabilización de precios, en armonía con las metas y políticas trazadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Ya para el año de 1990, con la Ley 40 se crea la Cuota de Fomento Panelero, estableciéndose que los recursos del fondo se destinarían, a las actividades de investigación y extensión, a la promoción del consumo de la panela dentro y fuera del país, a campañas educativas y a comercialización.

A pesar de que el concepto de contribuciones parafiscales sólo alcanzó rango constitucional con ocasión de la expedición de la Carta de 1991, comenzó a gestarse desde las primeras décadas de este siglo. El antecedente más importante que puede citarse está dado por la retención cafetera, la cual fue establecida por el decreto 281 de 1957, pese a que la existencia de gravámenes a los cafeteros para revertirlos en su propio beneficio se remonta a la ley 76 de 1927.

Con posterioridad a la creación de la citada retención, los ingresos "parafiscales", entendidos como los tributos provenientes de obligaciones ex lege, vinculados con un sector determinado que se beneficia de las exacciones

mas no como tributos cuyo manejo deviene al margen del fisco, razón por la cual cabría criticar su conceptualización como para-fiscales, tuvieron una singular expansión en el mundo de las finanzas pública colombianas. Así, al lado de estos gravámenes surgieron otros entre los cuales se resaltan las exacciones con destino a las cuotas de fomento cerealista, arrocero y cacaoero.

La noción de "contribuciones parafiscales" empezó a ser gradualmente recibida por la jurisprudencia nacional, con mucha antelación a su incorporación formal como categoría constitucional en 1991⁷. De hecho, en Sentencia del 16 de agosto de 1966, la Corte Suprema de Justicia señala el carácter de *contribución indirecta* de la cuota de fomento cacaoero; posteriormente esta jurisprudencia se refuerza con Sentencias de la misma Corte, como la de noviembre 10 de 1977, la cual refiriéndose a las contribuciones cafeteras afirma: "si en el caso que ahora se estudia, existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción, se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia disponen que la federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de estos tributos en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación, no objetable, y un destino claro preestablecido que hace parte de la tarea oficial...". En este mismo sentido, se califica de recursos parafiscales, a aquellas *contribuciones especiales* que se ubican *fuera del presupuesto* y son de *afectación especial*.

Pero fueron los delegatorios de la Asamblea Nacional Constituyente (NAC) quienes creyeron útil darle al concepto un rango Constitucional. De esta forma, a la Carta se introdujeron tres artículos que hacen mención expresa a este tipo de gravámenes: el primero de ellos, es el numeral 12 del artículo 150, según el cual, corresponde al Congreso, " Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las

condiciones que establezca la ley”, luego se encuentra el artículo 179-3 que proscribe adquirir el cargo de congresista a quienes “hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección” y finalmente el artículo 338 preceptúa que “ En tiempo de paz, solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

En opinión de la ANC, la consagración constitucional de las contribuciones parafiscales resultaba imperiosa, porque la Corte Suprema de Justicia había dicho que pensar en un manejo extrapresupuestario de estas exacciones no era viable constitucionalmente y al parecer no dejó de ser preocupante la suerte que podían tener estos recursos frente a la prohibición que la Carta hizo respecto de las rentas nacionales de destinación específica. La primera inquietud resultaba fundada, toda vez que al reproducir en el actual artículo 345 el texto del artículo 206 de la Constitución de 1886, se habría llegado a la misma conclusión que en su momento expuso la corte; ahora bien, en cuanto a la segunda, pese a que la dogmática entiende que las rentas nacionales de destinación específica y las contribuciones parafiscales pertenecen a categorías de tributos distintas, se pensó que de no hacerse una mención expresa, con seguridad se hubiera generado un caso jurisprudencial.

Aparte de las normas citadas, en la constitución no se encuentra otra disposición que haga mención al tema de la parafiscalidad, Su desarrollo en consecuencia ha sido legal a través de la ley orgánica del presupuesto y de las leyes ordinarias que crean y regulan tributos parafiscales.

En Colombia la discusión más reconocida sobre el concepto de contribuciones parafiscales, fue expuesta por Alfonso Palacio Rudas en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, quien citando el Tratado de Hacienda

Pública de Maurice Duverger, califica de parafiscales “las exacciones efectuadas sobre sus usuarios, por ciertas organizaciones públicas o semipúblicas, económicas o sociales, para asegurar una financiación autónoma”. De otro lado, cita al profesor Lucien Mehl quien propone la siguiente definición de parafiscalidad: “Las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provechos de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales), o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o afiliados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos”.

Del análisis anterior, se desprende que “las contribuciones parafiscales se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional”.

El constituyente Palacio Rudas sustentó la conveniencia de incorporar como norma constitucional la parafiscalidad, entre otras, por las siguientes razones: “Constituiría un positivo avance en nuestra legislación hacendística, introducir el concepto de la parafiscalidad. Ciertamente, aunque de tiempo atrás, se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los estatutos que las rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo (ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, las cuotas de fomento arrocero, etc.)”.

Las contribuciones parafiscales y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica, radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos,

morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable. Dado lo anterior, la imposición parafiscal exhibe una imagen de originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa”.

La disquisición del magistrado Ciro Angarita sobre los principios constitucionales que amparan las contribuciones parafiscales, destaca que dentro del Estado Social de Derecho, instituido por la Constitución de 1991, el papel del mercado como instrumento de asignación de recursos se concilia con el papel económico, político y social del Estado como redistribuidor de recursos, así pues, el poder público debe propiciar la generación de una sociedad más justa y solidaria.

En la sentencia C 152/97, se establece como principio esencial de las contribuciones parafiscales el que *jamás las rentas parafiscales pueden confundirse con las rentas fiscales, ni menos con los ingresos corrientes de la nación*; además el principio de solidaridad-recursos parafiscales, es decir, que la destinación exclusiva a favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales, no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él.

Las contribuciones parafiscales, en el marco del actual modelo de globalización económica, se concibe hoy como un instrumento de la política sectorial agropecuaria, orientado al fomento y al desarrollo de las actividades productivas bajo criterios de competitividad, sostenibilidad, efectividad y oportunidad. En esta consideración sus objetivos están encaminados a la modernización y al desarrollo tecnológico de los subsectores productivos aportantes de la cuota parafiscal.



6.1.1 INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

La intervención del Estado en la economía se presenta por los siguientes motivos: "para promover eficiencias, igualdad, equidad, justicia social y el bien común. Es decir que la gran mayoría de las medidas buscan aumentar el mercado económico, o cambiar la forma como se distribuye". Cuando a cada uno de los demandantes y de los oferentes de un mercado solo le interese su propio bienestar (economía del bienestar) serán llevados conjuntamente por una mano invisible a un equilibrio, que maximiza los beneficios totales de cada uno.

Normalmente la mano invisible lleva a los mercados a asignar los recursos eficientemente. "No obstante, a veces no funciona por varias razones. Los economistas utilizan el término fallo del mercado para referirse a una situación donde el mercado no asigna por sí solo los recursos eficientemente". "Cuando fallan los mercados la política económica puede resolver el mercado y aumentar la eficiencia económica". Según este autor dos causas posibles de un fallo del mercado son: una externalidad y el poder del mercado.

La intervención del estado en gran medida es incapaz de garantizar la distribución equilibrada del bienestar económico. Una economía de mercado retribuye a los individuos de acuerdo con su capacidad para producir cosas que otros no están dispuestos a pagar. "La mano invisible no es garantía de que todas las personas tendrá suficiente alimentación, una indumentaria digna y una asistencia médica adecuada. El objetivo de muchas de las políticas que toman los poderes públicos, como el impuesto sobre la renta y el sistema de asistencia social, es conseguir una distribución más equilibrada del bienestar económico".

Las Contribuciones Parafiscales, tal y como las concibió el constituyente primario, encaja dentro de los objetivos que busca el Estado para lograr suplir una carencia de recursos en programas y proyectos de interés general. Este es

un típico caso donde el Estado mejora los fallos del mercado y las externalidades negativas.

En la teoría económica, cuando se da una externalidad negativa el Estado tiene la posibilidad de gravar a los productores con impuestos, porque generalmente las externalidades negativas en la producción o en el consumo llevan a los mercados a producir una cantidad mayor de la deseable socialmente. Por su parte, las externalidades positivas en la producción o en el consumo llevan a los mercados a producir una cantidad menor de la deseable socialmente.

Para resolver este problema, el Estado puede integrar o cuantificar las externalidades.

Con las Contribuciones Parafiscales se presume que la iniciativa privada y la dinámica del mercado encontrarán soluciones efectivas y concretas frente a caminos que estaban cerrados para la acción directa del Estado.

CAPITULO II.

6.2 RELEVANCIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES EN EL DESARROLLO DEL SECTOR AGRICOLA.

6.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.

1. Son aportes o cuotas que sufragan los integrantes del sector parafiscal.
2. Las Contribuciones Parafiscales no entran a engrosar el tesoro público por lo que no forman parte del presupuesto nacional, sino que forman parte de unos fondos de naturaleza parafiscal.
3. Las Contribuciones Parafiscales no afectan al fisco ni surgen como participación o transferencias de rentas nacionales. No son impuesto.
4. Su aporte es obligatorio, no depende de la voluntad del contribuyente afectado por la Contribución Parafiscal.
5. La Contribución parafiscal es un gravamen especial distinto a los impuestos y las tasas.
6. Su aporte lo hace un sector social de la economía, o un sector parafiscal en beneficio de ese mismo sector cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados.
7. Los Contribuciones parafiscales obran como medio financiero para la ejecución de actividades de interés colectivo.

6.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES SEGÚN SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En la Sentencia C-543-2001 el magistrado Álvaro Tafur Galvis recordó que la Corte, desde sus primeras sentencias, ha precisado que las contribuciones parafiscales están dentro del ordenamiento constitucional a partir de 1991. En efecto, el artículo 150-12 dispone que, corresponda al Congreso por medio de la ley "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". El texto constitucional también se refiere a ellas en los artículos 179-3, sobre la inhabilidad de quienes hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales para ser congresista, y el artículo 338 que nos dice que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales

En la sentencia menciona que a partir de los textos constitucionales la jurisprudencia ha deducido las características principales:

En nuestro ordenamiento jurídico la figura de las Contribuciones Parafiscales constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto, aunque en ocasiones se registre en él, con una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio propio del grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo oficial o privado. No es en todo, un ingreso de la Nación y ello explica por qué no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que solo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta

clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o tasas, y su diferencia reside entonces en el precondicionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

En armonía con la anterior orientación en la sentencia C-152 de 1997 de la Corte Constitucional, el magistrado Jorge Arango Mejía puntualizó:

Según la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, las características esenciales de las contribuciones parafiscales son:

1. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado.
2. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico.
3. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa.
4. Son recursos públicos, que pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente el grupo, gremio o sector que los tributa.
5. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que las crea las contribuciones, o por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación.

6. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las crean, corresponde a la Contraloría General de la República.

7. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 de del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

6.2.3 NATURALEZA JURIDICA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Las Contribuciones Parafiscales tienen una naturaleza jurídica especial, que está íntimamente relacionada con el derecho económico y, por lo tanto, es de naturaleza mixta, interdisciplinaria y de síntesis entre lo público y lo privado, conteniendo relaciones jurídicas optativas, fronterizas a otras normas de derecho. Su naturaleza no es tributaria, sino parafiscal, dentro de la órbita del derecho económico, debido a que este es un conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías, sustancialmente de Derecho público, que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país y regular la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por el sistema económico.

Una de las principales dificultades del concepto de las Contribuciones Parafiscales es su origen en la doctrina económica; al no ser un tema eminentemente legal, requiere que se mire bajo la óptica de la ciencia económica.

Si bien existieron en Francia unos antecedentes importantes, su desarrollo no ha continuado la misma dinámica; por una parte, por la aparición del Mercado Común Europeo y, por otra, porque se habla de un país desarrollado donde a través del Estado se suplen muchas necesidades, mediante los subsidios o subvenciones que paga el gobierno a los productores agrícolas a través de distintas formalidades. Este tipo de subsidios no las puede ofrecer en su totalidad un país como el nuestro, que es un país en vía de desarrollo, ya que no se cuenta con los recursos disponibles suficientes para cubrir a todo el Sector Agrícola Colombiano.

Son las propias necesidades del sector agrícola para ser competitivo en un momento determinado, donde se tendrá que enfrentar a una economía abierta, y las que generan una serie de instrumentos basados en la teoría económica y que poco a poco se debe ir adoptando el sistema legal para formalizarlo, organizarlo y diseñarlo como un instrumento acorde con las leyes, no solo nacionales sino internacionales.

El autor mexicano Jorge Witker afirma que el derecho económico está adscrito al área del derecho público, por cuanto es un instrumento normativo que rige la política económica de un estado, pues comprende las normas jerarquizadas que permiten, limitan o prohíben determinadas conductas sociales orientándolas a fines de desarrollo económico-social que el Estado democrático ha demarcado como posibles, convenientes y necesarias

Las Contribuciones Parafiscales tienen una naturaleza mixta entre lo público y lo privado, y, por lo tanto, exige un ordenamiento y un desarrollo legal, que las acoja.

Estas Contribuciones Parafiscales son consideradas "recursos públicos" debido a que:

1) Son recursos que son de propiedad del Estado, sea que se destinen a actividades típicamente estatales o a las empresas industriales del Estado o sociedades de economía mixta.

2) Las recaudan entes privados para el cumplimiento de funciones públicas”¹⁵, por estar habilitados por el Estado dentro del marco de la ley, para cumplir esas funciones”.

Un ejemplo claro de esta segunda modalidad de recursos públicos son los dineros que recaudan las Cámaras de Comercio para financiar la actividad propia del Registro Mercantil. Corresponden a recursos destinados al cumplimiento de una función estrictamente pública, como es la registral. Cuando por cualquier circunstancia o hecho el ente privado deje de desarrollar esta actividad, los bienes con que cuenta quedan indefectiblemente a disposición del Estado para que continúe ejerciendo esta función.

Es así como las Contribuciones Parafiscales tiene elementos de lo que tradicionalmente se conoce como recursos públicos y recursos privados, pues pueden atender intereses generales, pueden ser administrados por entidades públicas y formar parte del Presupuesto General de la Nación o pueden atender intereses generales sectoriales, están administrados por entidades privadas y formar parte de un fondo parafiscal.

Ahora bien, el poder del Estado interviene como un medio más de tipo práctico, para organizar y regular el funcionamiento del las Contribuciones Parafiscales.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-316 del 19 de Julio de 1995. Referencia Expediente D-809. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

El papel del Estado frente a las contribuciones se concreta así:

1. Señala mediante ley los casos y las condiciones en los cuales, por participar el interés general, pueden establecerse Contribuciones parafiscales, que graven de manera exclusiva a una colectividad “con relevante importancia social”. Lo anterior con el propósito, también exclusivo, de beneficiar esa colectividad para maximizar los resultados de su actividad en el interés general.
2. Presta su soberanía fiscal para que, dentro de los casos y las condiciones señaladas en la ley general, el Congreso autorice la contribución en cada caso.
3. Determina por ley, las condiciones que deben reunir una entidad para ser representante de la colectividad afectada y beneficiada, y, en tal virtud asumir la titularidad del dominio, y por ende, la administración.
4. Presta su poder coercitivo para garantizar el recaudo de la contribución.
5. Vigila y controla que la colectividad acate las condiciones y cumpla el objeto señalado por la ley y, si no es así, toma las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento.
6. De manera supletoria, en el evento de que no hubiese persona representativa de esa colectividad que reúna las condiciones de ley, ejerce el dominio, también limitado, sobre los recursos y el patrimonio y, por consiguiente, decida cómo administrar los recursos. Directamente o por medio de una organización privada no representativa del sector.

6.2.4 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ENTES PRIVADOS QUE ADMINISTRAN RECURSOS PARAFISCALES.

La Ley 101 de 1993 establece en su artículo 30 que la administración y recaudo de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas. Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

En el párrafo primero de esta norma se da la posibilidad a las entidades administradoras de "demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de las mismas. Para este efecto, el representante legal de cada entidad expedirá, de acuerdo con la información que le suministrará el Ministerio de Hacienda, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad".

Se establece que las entidades administradoras constituirán fondos especiales con los recursos provenientes de las contribuciones parafiscales y, además, deberán proceder a la preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación actualización de los presupuestos generales sus ingresos y gastos.

En este sentido, debemos concluir que tal y como está redactado el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, no hay una delegación técnicamente concebida en el encargo que hace el gobierno bien a un gremio representativo del sector o bien a una entidad fiduciaria para que administre y recaude las contribuciones

parafiscales, ya que tanto el delegante como el delegatario deben ser servidores públicos y los gremios y las fiduciarias del sector privado son particulares. Además porque debe existir una relación jerárquica o de subordinación entre delegante y delegatario; la delegación no se asigna a otra entidad, sino a un empleo y, finalmente, porque no existe una delegación que se otorgue por contrato, ya que el acto de "delegar" es unilateral y el contrato es un acto bilateral. Aquí se introduce otro elemento que es la figura de la contratación.

Siendo la delegación un instrumento de gestión cuya finalidad es dar desarrollo a los principios de la función administrativa, y no pudiendo hablar en estos casos de "delegación", se desvirtúa la conclusión de que representantes legales de las entidades que administran contribuciones parafiscales cumplen funciones administrativas, como tales, deben desarrollar los fines del Estado, por efecto de existir una delegación de funciones públicas.

Ahora bien, en el derecho administrativo colombiano existen hoy figuras diferentes a la delegación, más apropiadas para designar las relaciones jurídico - administrativas que se establecen entre organismos o entidades públicas o entre éstas y los particulares. Tales figuras son la descentralización, la centralización, la contratación, la privatización o la estatalización, entre otras.

Es así como para la Corte Constitucional:

La atención de los servicios que presta el Estado puede cumplirse directamente o por las autoridades del nivel central o utilizándose mecanismos de gestión por descentralización, que pueden asumir las autoridades regionales (descentralización territorial) o los organismos descentralizados por servicios (descentralización técnica), pero que, además, también puede lograrse mediante la participación del sector privado con ocasión de un traslado de facultades. Eso lo define la naturaleza del servicio o las razones de

conveniencia, es decir, la posibilidad de transferir y radicar competencias y las ventajas que esas transferencias signifiquen en la prestación del servicio. La intervención de los particulares en la gestión de servicios estatales es una de las expresiones más genuinas de la democracia participativa, porque hace real uno de los fines esenciales del Estado que consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y, además, permite involucrar en la acción pública a los propios sectores comprometidos e interesados en la prestación del servicio. Y es, por todo ello, una de las formas que adopta la descentralización administrativa, doctrinariamente reconocida como descentralización por colaboración.¹⁶

La Corte Constitucional es consecuente en su análisis al amarrar la naturaleza de las "contribuciones parafiscales" frente a la calidad de la función que ejercen quienes deben administrar estos recursos. En este sentido la Sentencia C-543-01, magistrado ponente Álvaro Tafur, explica cómo el Estado a través de un contrato, traslada una serie de actividades públicas administrativas a la entidad gremial, con el fin de proceder a administrar las contribuciones parafiscales. Así explica que esas funciones "tienen el carácter de funciones administrativas que entrañan una gestión fiscal, y están al servicio de los intereses generales referidos al respectivo sector, se encuentran sujetas a los principios propios de éstas conforme al artículo 209 de la Constitución y por tanto en los respectivos contratos deben constar las estipulaciones pertinentes".

La investidura de funciones administrativas a organizaciones privadas, no afecta la calidad subjetiva de éstas -continúan siendo personas jurídicas de derecho privado ni su esfera jurídica propia y por ello en cuanto a ésta han de desenvolverse en el tráfico jurídico en condiciones de igualdad con los demás agentes. Las previsiones del régimen especial se circunscriben con

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. Contenida en el Expediente D-476 M.P. Antonio Barrera Carbonell

exclusividad, a la órbita de ejercicio de las funciones públicas transferidas, en el caso la de gestión fiscal de las contribuciones parafiscales, en los términos de la ley que haya creado éstas.

En las Sentencias C-166 de 1995 y C-316 de 1995, se aclara, en torno del contenido de los artículos 123, 210 Y 365 de la Constitución Política, en lo que se refiere al caso de los particulares que desempeñen funciones públicas:

"Resulta raro que la asunción de funciones administrativas por los particulares es un fenómeno que, dentro del marco del concepto de Estado que se ha venido consolidando entre nosotros, no resulta extraño, sino que más bien es desarrollo lógico de esta misma noción".

La atribución de funciones administrativas a particulares hecha por las autoridades, no conlleva, en modo alguno, cambio en la titularidad del patrimonio estatal. Significa simplemente la posibilidad dada a aquellos de participar en la gestión de los asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados por la Constitución, la ley y los reglamentos.

La Corte Constitucional destaca que es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que pueden enunciarse:

1. La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador para cada caso señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.

En la sentencia, C-308 de 1994, el magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell, manifiesta que esta ha sido la modalidad utilizada cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales) para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado, y propendan mediante ellos a la satisfacción de necesidades de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades.

2. La previsión legal, por vía general de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particularidades (personas Jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas.

3. El establecimiento de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta.

Tal y como sostiene Pedro Alfonso Hernández en la Constitución Política no existe la figura de la descentralización por colaboración. La Constitución solo consagra la descentralización territorial y la descentralización por servicios.

Aclara que toda relación o vínculo jurídico entre una persona jurídica pública y una privada debe recibir una denominación diferente; por ejemplo, contratación si las partes actúan en el principio de equilibrio para el acuerdo de voluntades que genere consecuencias jurídicas; privatización, si se da el traspaso de funciones, de servicios o de recursos de lo público a lo privado, y estatalización si el proceso es a la inversa, el paso de lo privado a lo público.

Y adiciona que "cuando el artículo 210 de la Constitución Política señala que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones

que señale la ley, está fijando una modalidad de privatización para el cumplimiento de la función administrativa". De ahí que él concluye que "los argumentos expuestos por la doctrina y la jurisprudencia para presentar la descentralización por colaboración se relacionan básicamente con procesos de privatización, más no de descentralización".

Se insiste en que a la luz de esta discusión se puede concluir que el artículo 30 de la Ley 101 en estudio tiene imprecisiones jurídicas, que se traducen en que en la práctica la administración de estos fondos parafiscales resulte muy delicada y en oportunidades confusa para los representantes legales de las entidades gremiales. Al descartar la existencia de una delegación, se hace fundamental analizar si se puede hablar de que las contribuciones parafiscales son o no una forma o modalidad de privatización para el cumplimiento de la función administrativa.

Consideramos que tal y como el autor concibe el proceso de privatización las contribuciones parafiscales podrían enmarcarse dentro de este concepto, ya que se trata de entregarle a los particulares la gestión de una serie de actividades o tareas cuya atención le corresponde asumir al Estado y asignarle para ello unas funciones. No pensamos que la administración de contribuciones parafiscales puede catalogarse como un fenómeno de privatización estricto, debido a que en la privatización se da un traspaso de funciones, de servicios o de recursos de público a lo privado y tal y como se puede observaren este trabajo, el Estado está entregando a los particulares algunas funciones especiales dentro de un marco establecido en la ley para que pueda velar por el beneficio general, pero no está asignando ni servicios ni recursos públicos, sino recursos de naturaleza parafiscal y solo ha prestado su soberanía para permitir que éstos recursos, en virtud de una ley que beneficia a un determinado sector puedan ser administrados directamente y ser destinados a actividades definidas previamente en la ley, que los benefician de manera general. Siendo así compartimos perfectamente la visión del autor y

pensaríamos que este fenómeno es una especie de privatización en un sentido amplio, No estamos aquí frente a una privatización por transferencia de recursos o bienes del sector público al sector privado, sino ante una apelación a los particulares para que desempeñen unas funciones que pueden tener en algún caso la calidad de funciones públicas.

Ahora bien a la luz del artículo 30 de la ley 101 se observa que hay una, especie de mezcla al tratar de establecer una delegación legislativa la cual ya ha sido descartada en nuestro estudio por todo lo dicho anteriormente. Desde el punto de vista estrictamente jurídico de la lectura del artículo no se concluye que se trate de un fenómeno de privatización ya que introduce el elemento del contrato especial con el gobierno nacional sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

En este sentido, el tema se convierte de un fenómeno de privatización a uno de contratación, lo cual como ya se vio no es compatible porque la contratación implica un acuerdo de voluntades y no el ejercicio de la soberanía del Estado.

Para concluir, en el texto del artículo 30 de la Ley 101 de 1993, se da una confusión técnica entre el principio de la privatización y el de la contratación. En este sentido debe adecuarse dicho artículo, teniendo en cuenta que las contribuciones parafiscales puede ser concebida como una especie de privatización en un sentido amplio, pues el Estado sí traslada a los representantes legales de los gremios una parte de sus funciones, para que administren unos recursos de naturaleza parafiscal en beneficio general. Con el propósito de mejorar este artículo debe concretarse cuáles son esas actividades en que el Estado inviste a los administradores de sus facultades y que tienen que ver fundamentalmente con la facultad de expedir una certificación, la cual va a prestar mérito ejecutivo para el cobro de las contribuciones parafiscales. Así mismo, en este artículo se debe suprimir la figura del contrato y toda la reglamentación en este sentido se debe definir a

través de actos administrativos, para que el fenómeno de la privatización si sea técnicamente adecuado.

6.2.5 CREACIÓN DE LOS FONDOS DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES COMO CONSECUENCIA DE LA POCA INVERSIÓN EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.

Los fondos de fomento surgen en un momento en que constitucionalmente se le da vida legal a las contribuciones parafiscales; primero en la propia Constitución Política y luego con la creación de la Ley 101 de 1993. Estos fondos fueron la respuesta del sector privado para incentivar el desarrollo tecnológico en el campo.

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), principal agente público de la investigación y desarrollo tecnológico en Colombia, se le cambió su papel y se impulsó la creación de corporaciones mixtas, como Corpoica, a la que se le asignaron las funciones de investigación y transferencia de tecnología que desarrollaba el ICA.

El sector productivo enfrentaba un proceso de globalización y apertura de su economía que le implicaba una competencia más abierta internacionalmente, bien generando una oferta exportable o bien compitiendo internamente con el producto extranjero importado. Sus mercados eran exigentes en calidad, productividad y precio. Una de las formas de ser competitivos era capacitándose, generando centros de investigación y transferencia de un clima tropical rico en biodiversidad y adquirir los nuevos avances y desarrollo que sobre esta materia tenían otros países. Se analizó, con base en los modelos exitosos de los institutos de investigación y transferencia tecnológica más importante del mundo, la necesidad de descentralizar la Investigación y Transferencia de Tecnología a nivel regional para asegura una mayor eficacia y eficiencia y evitar la concentración excesiva de funciones en una sola entidad.

Fundamentalmente se notó la necesidad de un importante componente de asignación de recursos para destinarlos a la investigación. Se observó que en los países más desarrollados estos recursos provenían en una proporción de los presupuestos públicos asignados directamente a las entidades, públicas o privadas, que adelantan investigación de tipo social y estratégico.

Corpoica ha descentralizado la fijación de prioridades de investigación hacia el nivel regional y local, otorgando autonomía a dichas instancias en la asignación de recursos y haciendo especial énfasis en aspectos como los presupuestos básicos de investigación social. Más del 90% de los ingresos de Corpoica provienen de recursos regulares del presupuesto nacional.¹⁷

Las dificultades actuales a nivel presupuestal de Corpoica hacen inviable el fortalecimiento institucional de la entidad y los avances significativos en la generación del conocimiento.¹⁸ Viene entonces la gran preocupación del sector productivo. En un país como Colombia, que enfrenta problemas sociales que exigen su inmediata atención, de dónde van a salir los recursos para financiar los proyectos de investigación aplicada, de desarrollo tecnológico o aquellos integrados que contemplen varias de estas etapas.

Lo anterior con el agravante que en los cultivos de tardío rendimiento donde existen grandes inversiones, los cultivadores deben tener los conocimientos y los instrumentos para enfrentar plagas y enfermedades, desórdenes fisiológicos y problemas del medio para asegurar la sobrevivencia económica del cultivo a mediano y largo plazo.

¹⁷ Guevara, M. "Metodología para la evaluación económica de proyectos de investigación" (Monografía). Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, 1991, p.6. Tal y como lo explica la doctora, en general los proyectos de la investigación pueden ser de investigación básica (científicos); de investigación aplicada (tecnológica); de desarrollo tecnológico (experimental y construcción de plantas), o proyectos integrados que completen varias de estas etapas.

¹⁸ Dentro de los avances técnicos presentados en materia de palma de aceite por Corpoica, se encuentra la creación de un material genético propio que lanzó al mercado en julio de 2004.

Inicialmente, los empresarios a mayor escala y el gremio adelantaron algunos programas de investigación tecnológica. Sin embargo, los costos que representaba contratar técnicos del exterior, dedicarse a mejorar sus prácticas agronómicas, desarrollar nuevas tecnologías, hacer análisis de suelos que deben ser evaluados en laboratorios especializados del exterior, avanzar en los temas de biotecnología etc., era muy altos. Además las necesidades de todos los productores son similares y los beneficios o avances que se obtienen sirven para suplir las necesidades de los demás. En razón a lo anterior surgió de manera legal, organizada e institucional el aporte parafiscal para destinar especialmente esos recursos a investigación y transferencia tecnológica que el Estado no estaba atendiendo con suficientes recursos y especialización. El Estado prestó su soberanía para generar la obligación legal del aporte y evitar que unos pocos lo realicen y todos se beneficien.

6.2.6 FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS PARAFISCALES.

La ley por vía general señala los casos y condiciones, y por vía particular autoriza cada "contribución". El papel del Estado frente a las contribuciones se concreta así: la ley señala los casos y las condiciones en los que por participar el interés general pueden establecerse contribuciones parafiscales, que graven de manera exclusiva a una colectividad "con relevante importancia social" con el propósito también exclusivo, de beneficiar a esa colectividad para maximizar los resultados de su actividad en el interés general;

1. Presta su soberanía fiscal para que, dentro de los casos y las condiciones señalados en la ley "general" el Congreso, en cada caso, autorice la "contribución".
2. Determina, por ley, las condiciones que deben reunir una entidad para ser representativa de la colectividad afectada y beneficiada, y, en tal virtud, asumir la titularidad del dominio y, por ende, la administración.

3. Presta su poder coercitivo para garantizar el recaudo de la "contribución".
4. Vigila y controla que la colectividad acate las condiciones y cumpla el objeto señalado por la ley y si no es así, toma las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento.
5. De manera supletoria, en el evento de que no hubiese persona representativa la ley faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que contrate con una entidad gremial del sector agropecuario el manejo y administración de los recursos, garantizando su utilización en programas de apoyo y defensa de los intereses del sector aportante.

La Corte Constitucional en Sentencia C-152/97 establece:

Tratándose de las contribuciones parafiscales administradas por particulares como lo prevé expresamente el inciso primero del artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto, es posible que en el "manejo, administración y ejecución" de sus recursos, participen no solo representantes del "determinado y único grupo social y económico" que las tributa, sino del Estado. Así se garantiza el justo equilibrio entre los intereses gremiales o de grupo o sector económico, y los generales. Debe existir, además, el mecanismo que permita, en caso de conflicto entre unos y otros intereses, la primacía de los generales. Pero la representación del sector público, del Estado, no puede llegar a eliminar, en la práctica, la de quienes aportan los recursos y tienen el derecho a disfrutar exclusivamente de los beneficios generados por los mismo.

Para la selección de proyectos y programas que se realizan con rentas parafiscales¹⁹, se estableció que la preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos, gastos e inversiones de estos fondos deben sujetarse a los principios y normas

¹⁹ Artículo 33 de la ley 101 de 1993

contenidos en la ley que establece la respectiva "contribución parafiscal" y que los presupuestos anuales que elabora la Entidad Administradora están sujetos a la aprobación de los órganos directivos y el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Delegado.

Es así como todos los órganos de dirección de los fondos parafiscales del sector agropecuario, deben someter a aprobación su presupuesto y el Ministerio tiene pleno acceso a ellos para ejercer, como quiera, sus labores de coordinación frente a los programas y proyectos desarrollen otras entidades del sector público, sin que para ello se requiera ningún ajuste adicional a la ley.

Los fondos parafiscales del sector agropecuario han sido siempre criticados por el funcionamiento de estos, para contrarrestar dichas críticas, los gremios del sector agropecuario y la Contraloría General de la República hicieron un taller donde presentaron las principales cifras de evaluación de todos los fondos del sector. Teniendo en cuenta que para el año 2004 se vencía el término de la vigencia de los contratos de administración suscritos entre los gremios agropecuarios y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se requeriría una evaluación de lo que había sido las contribuciones parafiscales en estos años para el sector y de los ajustes que se debían realizar con miras a la firma del TLC con los Estados Unidos. Como resultado de este taller el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural conformó una Comisión Asesora.²⁰

Para los miembros de la Comisión Asesora, en el esquema actual se observa una proliferación de fondos de fomento definidos por producto, con funciones muy amplias que incluyen proveer infraestructura, apoyar el consumo y otras de alto costo, que tienen mucha relación con la competitividad del producto.

²⁰ La comisión asesora denominada Comisión Asesora para la Política en el Sector Rural, 2003 fue integrada por: Luis Lorente Sánchez-Bravo, en representación del CEGA; Juan Manuel Ospina Rodríguez; Carlos Ossa Escobar y Gabriel Rosas Vega, asesores particulares, y Julio Hernando Yépez Arcila y Julio Hernando Urbina Ávila. Se habló para la conformación de esta comisión de algunos participantes de los gremios del sector agropecuario; sin embargo, nunca fueron consultados y la Comisión Asesora que suscribió el informe final es la mencionada.

Los nuevos fondos son cada vez más pequeños y deben destinar una fracción alta de sus recaudos a labores de administración y funciones de apoyo a la estructura gremial, con lo cual se desvía el fin primordial de fortalecer la estructura productiva del sector. En este trabajo se analizan cada uno de los puntos cuestionados en el diagnóstico presentado por la Comisión como alternativa de solución al diagnóstico planteado.

6.2.7 DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS FONDOS PARAFISCALES.

6.2.7.1 Segmentación de Mercados.

Según la Comisión Asesora:

1. La segmentación de los fondos por producto limita seriamente su utilidad y afecta el aprovechamiento que ofrece la integración horizontal y vertical con otras actividades.
2. La segmentación potencia conflicto de intereses y genera una fuerte resistencia a programas que deban ser coordinados con otros fondos, aún en el caso de actividades productivas complementarias.
3. Se pierde la noción de desarrollo productivo de la región; es decir, de proyecto centrado en los intereses de largo plazo de los productores que habitan en ella, y predomina el interés del producto aislado. Hay un sesgo a favor de proyectos de menor tamaño, fundados en una integración horizontal sin aprovechar todas las complementariedades que ofrece el enfoque de la región, y por ende, menos competitivos.
4. Es difícil impulsar iniciativas de integración vertical porque, al no existir un objetivo de política de desarrollo regional, predomina el conflicto de intereses entre productores primarios y el resto de los agentes de la cadena.

5. Se refuerza la tendencia de los gremios a exigir una protección a ultranza y una sucesión de apoyos para sostener productos no competitivos. Los recursos se desvían del objetivo de reconversión y se concentran en subsidios a los que están en peores condiciones para competir.

Como alternativa para subsanar los problemas enunciados y para transformar el esquema actual y convertirla en un catalizador dentro de la política de reconversión la Comisión Asesora propone:

Coordinar todos los recursos disponibles hacia un mismo fin central de conseguir la transformación productiva y crear condiciones de competitividad plena a largo plazo. Esta coordinación incluye a todas las entidades del orden Nacional bajo un liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como las entidades departamentales y a todas las formas de ayuda externa que puedan contribuir al objetivo, buscando que todos adopten una estrategia coherente. Para estos efectos se crearía un Fondo Unificado, con una base de contribución equitativa y amplia de todo el sector rural, de manera que desaparezca la interpretación actual de recursos de un grupo específico y limitados para beneficio exclusivo del mismo.

La creación de un Fondo Único desvirtúa la esencia de las contribuciones parafiscales ya que va en contra de su característica esencial consistente en que los aportes de un grupo social se inviertan en beneficio de ese grupo. Es pertinente mencionar que la Constitución, la ley orgánica de presupuesto, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional²¹ establece las características esenciales de las contribuciones parafiscales, así:

Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico; se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 1997.



tributa; son recursos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa; el manejo, la administración y la ejecución de las contribuciones parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o "por los órganos que forma parte del presupuesto general de la Nación.

Igualmente, la Sentencia C-152 DE 1997 establece que el sujeto pasivo de la "contribución" parafiscal tal y como se enuncia en esta misma sentencia debe tener un carácter homogéneo. Dice la Corte "Una condición esencial de las contribuciones parafiscales, según la constitución, la ley y la jurisprudencia, es la destinación exclusiva de los recursos al beneficio del sector, gremio o grupo que los tributa. Esa destinación es posible en la medida en que los sujetos pasivos conforman un grupo homogéneo, identificable tanto para la imposición del tributo, como para beneficiarse con la inversión de sus propios recursos".

El artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto²², establece:

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedente financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de

²² Decreto 111 de 1996.

las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

El artículo 29 de la ley 101 de 1993 define estas contribuciones así: “Para los efectos de esta ley, son contribuciones agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado, para beneficio del mismo”.

De esta manera, se debe advertir que la creación de un “Fondo Único” desvirtúa un poco el sentido de la finalidad con la cual fueron creadas las contribuciones parafiscales, que es que cada sector haga un aporte, administre esos recursos y los reinvierta en su beneficio. Exige este esquema una reforma a la Ley 101 de 1993 que quiso asignar la administración de estos recursos al “gremio más representativo del sector”. Bajo ese esquema el contribuyente pierde la vinculación que tiene con su aporte y que le genera una relación directa en su manejo y destinación y no va a sentir la diferencia con los impuestos o con otros tributos.

6.2.7.2 Descentralización de los fondos y regionalización.

Según la Comisión Asesora:

1. Se mantiene el carácter nacional de los fondos y de los gremios, sin que haya cómo contribuir de manera efectiva a las políticas generales de descentralización y refuerzos a las regiones.
2. Las decisiones de asignación de recursos de los fondos están dominadas por criterios fijados centralmente por el gremio nacional. De esta manera se imponen a las regiones las soluciones y el tipo de proyectos diseñados centralmente, con una fuerte dispersión de criterios entre fondos.

3. La coordinación con las administraciones territoriales, aunque posible, dependen de la buena voluntad de cada gremio y fondo. Del otro lado, dichas administraciones tendrían que multiplicar y duplicar esfuerzos para negociar con cada fondo por separado.
4. Al no existir una instancia obligatoria de discusión, aprobación y coordinación de actividades en las regiones, aparecen presiones hacia una división ulterior de los fondos en varios de menor tamaño que respondan al interés de cada región.

Como alternativa dentro de la política de reconversión la Comisión Asesora propone:

Que los recursos sigan proviniendo del sector privado. Los escasos recursos de carácter público deben servir para invertir transitoriamente, con un objetivo claro de recuperación para volver a apoyar nuevas iniciativas. Se debe hacer análisis de competitividad y examinar las ventajas regionales que permitan dirigir los apoyos públicos hacia actividades de menor riesgo.

Las contribuciones parafiscales deben convertirse en una fuente complementaria de recursos, dirigidos a objetivos de asegurar una preinversión adecuada y una participación de pequeños productores en proyectos competitivos. Un esquema eficiente de selección de proyectos, basado en reglas y criterios transparentes, garantizaría el ingreso de recursos provenientes de entidades internacionales y crédito externo.

Colombia no ha tenido experiencia histórica con fondos o contribuciones parafiscales agropecuarias de carácter regional, aunque serían teóricamente posibles. Todos los fondos y las contribuciones parafiscales agropecuarias existentes han sido establecidos con pretensiones nacionales, y su especialización ha estado determinada más bien por fronteras económicas subsectoriales. Varios juristas afirman que la interpretación coherente de la

Constitución Nacional reserva al Congreso la facultad de establecer las rentas parafiscales, con dos condiciones claras: Primera son casos excepcionales de tributación, es decir, que el manejo normal de las contribuciones fiscales está a cargo del Estado, con destino al cumplimiento de sus fines generales. En forma excepcional se pueden establecer contribuciones parafiscales, que recaigan solo sobre un sector y que estén destinados exclusivamente para el beneficio del mismo. Segundo, solo se pueden establecer por razones de interés general, es decir, que no basta con el mero interés sectorial o gremial para que el Congreso apruebe contribuciones parafiscales, sino que se requiere una justificación más fuerte.

En la Ley 101 de 1993, se reafirmó el carácter de representatividad nacional²³ que deben reunir las entidades gremiales administradoras de tales contribuciones, aunque no hizo esfuerzos para esclarecer para el establecimiento de las contribuciones y de sus respectivos fondos parafiscales. Los recursos producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias se pueden invertir, en beneficio del respectivo subsector para cumplir objetivos de investigación y desarrollo tecnológico, adecuación de la producción y control sanitario, de organización y desarrollo de la comercialización de fomento de las exportaciones, promoción de consumo, de apoyo a la regulación de la oferta y de la demanda para defender y estabilizar el ingreso de los productores y de programas económicos, sociales de infraestructura.

No obstante lo anterior, se considera que en la práctica es muy difícil que teniendo como actores a los productores de productos agropecuarios, ubicados en el sector rural, los recursos parafiscales se destinen en unos proyectos que no beneficien la región, más aun cuando son los mismos que los aportan los encargados a través de la institucionalidad gremial que esté diseñada en cada caso, de evaluar y definir el uso de los recursos.

²³ Ley 101 de 1993, Capítulo V

Existen varios esquemas, como el de las contribuciones parafiscales cafetera, ganadera o avícola, que tiene comités departamentales o municipales como órganos o dependencias territoriales de las federaciones, con afectación a programas específicos señalados allí mismos.

6.2.7.3 Criterios de Racionalidad en el Gasto y en la Inversión.

Según la Comisión Asesora:

No existen criterios de racionalidad económica y de aplicación general para la asignación del gasto ni de la inversión. Con algunas excepciones de fondos manejados con un criterio empresarial se observa que:

1. Dado que la ley enumera muchas funciones posibles para los fondos, sin establecer objetivos ni criterios de prelación entre ellas, la asignación del gasto ha sido subjetiva sin que medien estudios de costo-beneficio para los contribuyentes al fondo, ni evaluaciones de impacto. Por ejemplo, es bastante discutible la conveniencia de algunas actividades de promoción del consumo, de capacitación sin relación con proyectos o fines concretos, y otros gastos similares.
2. Por la misma razón, algunas inversiones responden a criterios subjetivos, sin un soporte en estudios de costo-beneficio ni análisis del mercado que establezcan su viabilidad económica. El resultado es un número apreciable de inversiones que dan pérdida sistemática que será muy difícil vender al sector privado para recuperar parte de lo invertido.
3. En varios casos, los recursos reservados para inversión permanecen por largo tiempo en colocaciones financieras sin que se apliquen a sus objetivos de apoyo a los productores.

4. Se han utilizado los fondos para crear una burocracia de nóminas paralelas con recursos públicos, sin explorar estrategias de subcontratación de servicios especializados de menor costo.

Como alternativa dentro de la política de reconversión la Comisión Asesora propone:

Además de lo mencionado en el punto 2 y que hacer referencia a que un esquema eficiente de selección de proyectos, basado en reglas y criterios transparentes, garantizaría el ingreso de recursos provenientes de entidades internacionales y crédito externo, como fuente complementaria de los recursos parafiscales, la Comisión propone la creación de una Secretaría Técnica neutral e independiente de los gremios y del Ministerio, que deba someter los proyectos a una consulta con el Ministerio a fin de garantizar que sean coherentes con la política rural antes de presentar el presupuesto anual al órgano de dirección.

Debe aclararse de manera muy contundente, que la aplicación general para la asignación de gasto y de la inversión no es una tarea que corresponda a la entidad administradora, sino al órgano de dirección de cada fondo parafiscal. En primer lugar, dada la naturaleza excepcional de los recursos parafiscales, cuando el Congreso crea una renta de carácter parafiscal, debe señalar su régimen, lo cual implica que regule su administración, recaudo e inversión. En segundo lugar, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

De esta manera queda demostrado que la responsabilidad de una "desacertada" inversión de los recursos de los fondos parafiscales no es responsabilidad de las entidades gremiales. Son los mismos aportantes

representados en los órganos de dirección y apoyados por el Gobierno Nacional quienes han definido sus prioridades en las inversiones que se han realizado con recursos parafiscales. No se ve entonces una clara justificación para reformar la normativa legal de las contribuciones parafiscales en estos aspectos.

6.2.7.4 Eficiencia y Eficacia en la Administración de los Fondos.

Según la Comisión Asesora:

1. Hay problemas de eficiencia y eficacia en la administración de los fondos.
2. La segmentación por producto lleva a la aparición de fondos cada vez más pequeños, que deben destinar un porcentaje alto de sus recursos a la administración. El esquema vigente promueve la proliferación y premia la división recurrente.
3. Se detectan presiones internas para segmentar aún más los fondos, por dos razones: primera, separar intereses por productos aún más específicos (por conflictos en el recaudo o en la asignación de recursos), y, segundo, conflictos entre regiones y entre éstas y la directiva nacional, que pueden llevar a escisiones del gremio.

Como alternativa dentro de la política de reconversión la Comisión Asesora propone:

Volver al criterio estricto de que las contribuciones parafiscales es un instrumento excepcional para los casos y bajo las condiciones que establece la ley (artículo 150-12, de la Constitución) y no permitir que se siga generando la proliferación de contribuciones parafiscales sino que su utilización solo se daría en el caso de ser absolutamente necesaria y cuando el grupo no pudiera atender sus actividades sin que se haga imperioso el poder tributario. Igualmente sugiere hacer una ponderación de intereses, en la cual se tenga en cuenta, de un lado la medida del beneficio y de otro el efecto fiscal que el

gravamen puede tener sobre el sector, sin perder de vista los demás gravámenes que pesan sobre los integrantes.

En el esquema actual, la proliferación de fondos no es responsabilidad de los gremios, sino del Congreso de la República que es el que aprueba las leyes de su creación. Su visión en este sentido ha sido más política que técnica.

Ahora bien, la Corte, cuando ha declarado la exequibilidad de normas legales que autorizan la celebración de contrato con una entidad determinada de carácter gremial para la gestión de contribuciones parafiscales, ha tenido en cuenta el criterio que, para el caso de las referidas a un subsector agropecuario, fija la Ley 101 de 1993, esto es que se trate, como ya se expresó de entidades que reúnan “condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria” y cuya organización y funcionamiento sean democráticos.

En adición a lo que señalen las leyes especiales en cada caso, se observa que en los contratos de administración suscritos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cada entidad administradora que maneja un fondo de fomento, se ha plasmado una cláusula de caducidad para los supuestos de incumplimiento del contrato, y los mecanismos de control de la gestión y tener en cuenta las reglas señaladas en la citada Ley 101 de 1993. Es así como:

1. Los patrimonios formados por recursos provenientes de rentas parafiscales agropecuarias y pesqueras que constituyen especiales en las entidades administradoras están obligados a manejarlos en cuenta separada de modo que no se confundan con los recursos y patrimonios propios de dichas entidades (artículo 32).
2. Los recursos de los fondos parafiscales solo pueden ser utilizados para las finalidades señaladas en la ley que establezca cada “contribución” (artículo 32).

3. La preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los fondos parafiscales agropecuarias y pesqueros, se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva "contribución" parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración (artículo 33).
4. Las entidades administradores elaborarán presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos previstos en las normas legales y contractuales con el voto favorable del Ministro correspondiente o su delegado según la ley; dicho voto no implica obligaciones a cargo del presupuesto general de la nación por estos conceptos (artículo 33, inciso segundo).

6.2.8 RECAUDO DE LAS RENTAS PARAFISCALES.

La ley 101 de 1993 definió que para los Fondos de Productos Agropecuarios y Pesqueros son sujetos pasivos los productores, vendedores o exportadores afectados con la "contribución" parafiscal.

La Auditoría Interna de los Fondos constituidos con las contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero será el mecanismo a través del cual los entes administradores de los mismos efectuarán el seguimiento sobre el manejo de tales recursos. En desarrollo de este seguimiento la auditoría verificará la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales, su debido pago, recaudo y consignación, así como su administración, inversión y contabilización.

De otra parte, se contempla la figura de una Auditoría Interna²⁴ especializada que, juega un papel muy importante especialmente en el recaudo y pago oportuno de las contribuciones parafiscales a cargo de los contribuyentes. En

²⁴ Decreto 2025 de 1996.

este sentido tiene la facultad de hacer visitas de inspección a los libros de los contribuyentes con el fin de poder verificar si están presentando sus declaraciones al Fondo correctamente. Igualmente certificará la información relativa a las cuotas parafiscales que no se paguen a tiempo o se dejen de recaudar, o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación. La Auditoría Interna de los Fondos Parafiscales será designada por el órgano máximo de dirección de dichos Fondos.

Quien recaude los recursos parafiscales y no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada por la superintendencia financiera.

6.2.9 LOS PRECIOS DE REFERENCIA COMO BASE PARA LA LIQUIDACIÓN DE LAS CUOTAS PARAFISCALES.

Con el fin de evitar contradicciones y enfrentamientos entre los obligados a pagar las contribuciones parafiscales y los recaudadores de estas, se estableció un mecanismo por parte del gobierno nacional para que a través del ministerio de agricultura y desarrollo rural se establezca lo que se ha reconocido "precio referencia", que es un precio histórico utilizado para el cálculo de la cuota de fomento. Esta fijación del precio de referencia se hace a través de un acto administrativo que expide este ministerio semestralmente, señalando el precio de referencia para cada producto y/o precio de venta de cada producto, tanto a nivel nacional o regional, si se hace necesario. Este precio de referencia no es solo importante para establecer la base de la liquidación de la cuota parafiscal sino también porque los administradores son fiscalmente responsables del recaudo del valor de esas cuotas y, por lo tanto, tienen que responder por el manejo de ellas, ya sea porque no las cobren a tiempo, porque las dejen de recaudar o porque sean liquidadas erróneamente.

6.2.10 CONTENIDO Y ALCANCES DEL CONTROL FISCAL EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.

Los fondos parafiscales tienen un sistema de control y vigilancia estricto, por la naturaleza de los recursos que administra y que como se ha dicho varias veces son considerados recursos públicos.

Si bien estos controles son importantes y las entidades administradoras, destinan gran cantidad de tiempo y un destacado recurso humano para atender los requerimientos de las distintas entidades, el verdadero control de la inversión y de los recursos en las contribuciones parafiscales lo ejercen sus directos contribuyentes. Estos contribuyentes por distintas vías tienen acceso permanente tanto a los programas como a los estados financieros que reflejan el uso de los mismos.

En este caso si los aportantes de las contribuciones no están de acuerdo con la forma como se destinan los recursos o si no están derivando ningún provecho de estos, de inmediato tienen la posibilidad de acceder al gremio que los representa y cambiar sus directivos y directrices. Si por el contrario existe satisfacción, esta refleja en la estabilidad y continuidad de sus dirigentes y en el apoyo que a nivel nacional se le da por parte del sector a su gremio representante.

La administración de las contribuciones parafiscales esta permanente evaluada por sus mismos aportantes. Ellos a través de toda la institucionalidad que los representa pueden ejercer todas las alternativas que ofrece la democracia para cuestionar y modificar el instrumento en los puntos que el sector lo considere.

6.2.11 MECANISMOS DE CONTROL EXTERNO.

Lo ejercen:

- El ministerio de Agricultura y desarrollo rural de acuerdo con lo establecido V y VI de la ley 101 de 1993, sus leyes y decretos reglamentarios y los contratos de administración suscrito con cada una de las entidades que administran recursos parafiscales.
- La contraloría general de la republica que ejerce el control fiscal de los recursos, tal y como prescribe el articulo 14 de la ley 138 de 1994 en concordancia con el decreto 2354 de 1996 y el decreto 130 de 1998.
- La contaduría general de la nación que ejerce el control contable de los recursos tal y como lo prevé el articulo 10 de la ley 298 de 1996.

6.2.12 EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

Además de ser que contrata con la entidad gremial la administración del fondo y establece, en los contratos con cada una de ellas, las condiciones, obligaciones y derechos de las partes, tiene a su cargo verificar que todas las operaciones ejecutadas por los fondos, se hayan ajustado a sus finalidades y objetivos, al presupuesto y a los acuerdos de gastos aprobados.

Vale la pena destacar que las obligaciones de las entidades administradoras están determinadas en el contrato de administración que se suscribe con el ministerio de agricultura y desarrollo rural. Dichas obligaciones se circunscriben fundamentalmente al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que requieren para cumplir los objetivos legales²⁵. En este sentido el contrato no puede comprometer a la

²⁵ De la misma manera dichas obligaciones se relacionan con el valor y la periodicidad de la contraprestación de la administración de la cuota, tal y como lo dispone el parágrafo del artículo 9 de la ley 138 de 1996

entidad administradora a invertir los recursos en una u otra prioridad ya que esta es una responsabilidad del comité directivo del fondo.

Es potestad del ministerio de agricultura y desarrollo rural contratar los servicios de una auditoría externa para estos efectos. Todas las decisiones que adoptan en el seno de los comités directivos de los fondos tanto de fomento como de estabilización son conocidas y avaladas por el ministro de agricultura o su delegado, quien, por virtud de la ley tiene la potestad de presidir las reuniones del comité. Esto implica que si no asiste el ministro o su delegado la reunión no puede llevarse a cabo.

Igualmente, el ministerio tiene derecho de veto sobre las decisiones que tienen que ver con la aprobación de los presupuestos, y la liquidación de los fondos.

6.2.13 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como lo dispone el artículo 14 de la ley 138 de 1994, la contraloría general de la república debe ejercer el control fiscal posterior sobre la inversión de los recursos de los fondos de fomento, de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del fondo y su organismo administrador.

Para ejercer este control la contraloría cada año, aproximadamente envía una comisión de auditores con el fin de inspeccionar los libros de contabilidad y analizar bajo el criterio de una auditoría con enfoque integral el control interno de los recursos.

De otra parte, las entidades gremiales como entidades administradoras del fondo de fomento, desarrollan y cumplen con sus objetivos dentro del ámbito del derecho privado. Por lo tanto, los procedimientos administrativos tales como la selección del personal de la entidad, la asignación de sus funciones, los planes estratégicos y la celebración de contratos, competen a esta dentro de la

órbita del derecho privado y dentro de sus políticas y lineamientos directivos encaminados al cumplimiento de sus objetivos estatutarios.

Con el fin de evitar la disparidad de criterios con los cuales se llevan a cabo estas visitas de la contraloría y para agilizar y hacer este tipo de procedimientos menos desgastantes, es fundamental que la contraloría junto con los fondos parafiscales, reglamenten el procedimiento de control y vigilancia sobre estos fondos. Igualmente debe determinar los parámetros de los indicadores tanto técnicos como administrativos, y establecer y limitar las visitas a los periodos correspondientes.

CAPITULO III.

6.3 LOS EFECTOS EN CIENCIA Y TECNOLOGIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DEL SECTOR AGRICOLA EN COLOMBIA.

Diagnosticar los efectos que han tenido las contribuciones parafiscales aportadas a cada uno de los fondos agrícolas existentes en Colombia, para el mejoramiento de su competitividad, en mira de enfrentar un mercado cada vez más globalizado. La inversión en ciencia y tecnología en Colombia como porcentaje del PIB, no ha superado el 0.8%, que ha aumentado en este año, ya que en años pasados solo fue del 0,5%, mientras que en países desarrollados la misma cifra oscila alrededor del 2%. En otros países en desarrollo esta cifra ha estado cercana al 1%. En relación con el presupuesto nacional esta cifra no ha superado el 5%.

- **Concepto de competitividad.**

En términos generales se analizará el concepto de competitividad y las principales variables que la afectan en un sector. El autor Cesar Ferrari en su libro "política económica y de mercado", menciona un elemento importante, considerar dentro de un marco sectorial cual es la "política económica", que según el autor define y condiciona fundamentalmente la competitividad sectorial y las variables que afectan los costos y precios, dentro de las cuales encontramos "la variable tecnológica".

En términos muy simples el autor define la competitividad como:

- 1) *la capacidad de un productor de competir favorablemente contra otros productores nacionales que operan en su*

sector o contra otros productores internacionales que pretenden vender en el mercado local en el que opera; o
 2) *la capacidad de ese productor local concurrir favorablemente y vender en el mercado internacional.*²⁶

Explica que un productor es competitivo si consigue producir por debajo del precio de venta y será más competitivo frente a otros, si consigue disminuir sus costos alcanzara una ventaja competitiva frente a los demás. Para identificar y analizar los determinantes de esa competitividad conviene considerar el caso de un mercado abierto a la competencia internacional. En su opinión se pueden distinguir variables de distinta naturaleza: las tecnológicas, las fiscales y los precios.

Una disminución en el valor de las variables tecnológicas, las relaciones insumo-producto (costos), mejoraran la competitividad del productor. Esa reducción que representa una elevación de la productividad respectiva, será consecuencia de algún proceso de inversión definido de las condiciones de rentabilidad sectorial que son definidas, por la relación existente entre precios y costos.

Las variables fiscales, hacen parte de la política económica, están incorporadas por los impuestos a la importación que se reflejan tanto en los precios como en los costos. Un aumento del impuesto sobre el producto terminado favorece la competitividad del productor frente a las importaciones, por otro lado si aumentan los impuestos sobre sus materias primas, reduce su competitividad. Es de destacar que si ambos aumentan en la misma proporción, el productor se ve beneficiado por cuanto el aumento del impuesto sobre el producto terminado se refleja en su totalidad sobre el precio, en tanto que el impuesto

²⁶ Ferrari, Política Económica y Mercados ,Bogotá: PUJ.2005,p. 48

sobre las materias primas importado, al ser una fracción del costo total, se refleja parcialmente sobre el mismo.

Una disminución en los precios de los insumos que intervienen en los procesos productivos, originan una mejora en la competitividad del productor al reducirse sus costos de producción. Una elevación de los precios internacionales de los insumos la reduce. Si ambos aumentan en la misma proporción, el efecto neto será favorable al productor. Son los precios internacionales, en el caso de un país pequeño en términos económicos, las únicas variables sobre las que no tiene efecto la política económica nacional.

Las variaciones en las tasas de cambio y tasas de interés tienen también un efecto contrario sobre los costos y los precios finales. Aumenta el valor del producto terminado y también los costos de la producción. Un aumento en la tasa de cambio favorece al productor por cuanto el efecto sobre el producto terminado se refleja totalmente sobre el precio, en tanto que el efecto sobre las materias primas importada, al ser una fracción de costo total, se refleja parcialmente sobre el mismo. En cambio en la tasa de interés, su aumento, al impactar por igual a precios y costos, no afecta la competitividad del productor. En la medida en que ambos precios, tasa de cambio y tasa de interés, son afectados o definidos por la autoridad económica, son parte implícita o explícita de la política económica.

La política monetaria afecta también la competitividad. Al reflejarse en variaciones en la cantidad de dinero y, en los ingresos monetarios que definen parcialmente la cantidad demandada del producto terminado, afecta directamente el monto de las importaciones y, por lo tanto, la tasa de cambio

6.3.1 INVERSIÓN NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

Gasto Nacional en ciencia y tecnología

Millones de pesos constantes de 2007

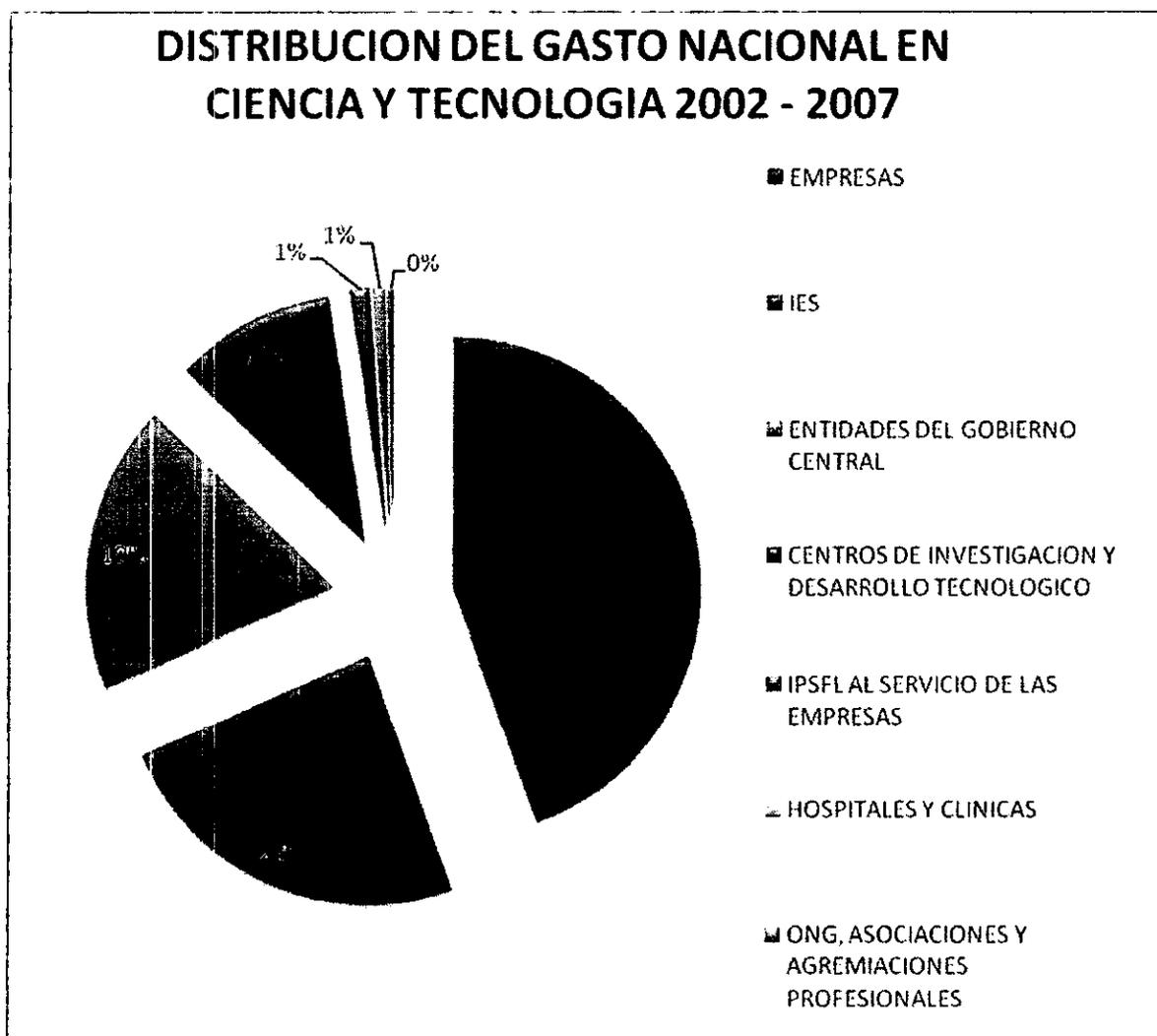
Instituciones	2002	2003	2004	2005	2006	2007
---------------	------	------	------	------	------	------

Empresas	\$448.397	\$489.006	\$620.782	\$664.735	\$738.579	\$ 770.252
IES	\$244.272	\$288.275	\$330.730	\$368.976	\$371.703	\$408.191
Entidades del Gobierno Central	\$110.724	\$161.986	\$241.211	\$482.285	\$339.244	\$ 315.250
Centros de investigación y desarrollo tecnológico	\$94.959	\$170.006	\$143.666	\$147.115	\$152.144	\$157.966
IPSFL al Servicio de las Empresas	\$11.732	\$ 10.505	\$ 14.421	\$ 22.424	\$24.469	\$ 25.874
Hospitales y Clínicas	\$2.841	\$3.841	\$5.442	\$7.645	\$32.293	\$19.575
ONG, Asociaciones y agremiaciones profesionales	\$3.666	\$5.874	\$4.081	\$5.776	\$6.159	\$5.107
Total	\$916.593	\$1.129.49 3	\$1.360.33 4	\$1.698.95 5	\$1.664.59 1	\$1.702.21 5

Fuente: cálculos del autor realizados a partir de información del observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología

Para el año 2007 el gasto total nacional en actividades de ciencia y tecnología alcanzó alrededor de 1.702 mil millones de pesos, de los cuales 770 mil millones fueron ejecutados por las empresas, y el resto distribuida en las otras

entidades. En promedio para el periodo 2002-2007, el gasto en ciencia y tecnología creció cerca de un 20% anual, jalonado fundamentalmente por el crecimiento en los años 2002-2004 del gasto en ciencia y tecnología de las Empresas, alcanzando el punto máximo en un 48,92% (Año 2002) en y de las IES alcanzando el punto máximo en un 26,65% (Año 2002). Sin embargo, cabe destacar que los centros de investigación solamente han alcanzado un crecimiento máximo en el gasto de 15.05%(Año 2003). Lo que de alguna manera indica que este sector no se está organizando para efectuar este tipo de inversiones.

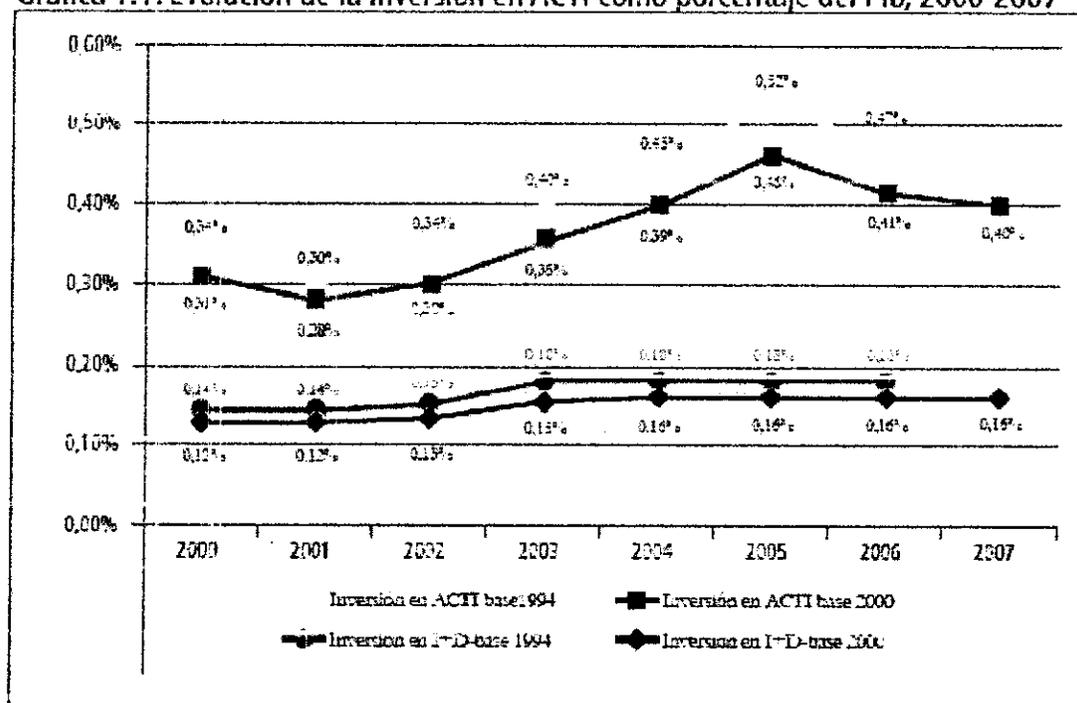


El destacado incremento del gasto en las empresas en actividades en ciencia y tecnología, se debe fundamentalmente a la influencia de la globalización en

nuestro país, que en busca de expandir mercados se convierte en una herramienta fundamental la innovación e inversión en tecnología, para volver más competitivos sus productos.

Si se comparan algunos indicadores colombianos con los países desarrollados como estados unidos, Japón o Alemania los cuales dedican alrededor del 2% de su PIB en gastos de ciencia y tecnología, mientras que otros países en desarrollo destinan cerca del 1%.²⁷ Cabe anotar que en Brasil, argentina y chile dedican un mayor porcentaje de su PIB a la ciencia y tecnología que Colombia. Esta diferencia se hace más estricta cuando se mira, no al conjunto de la economía, sino la contribución per cápita "Mientras Brasil ha destinado entre 40 y 60 dólares por habitante, Argentina entre 30 y 40 dólares y chile cerca de 20 dólares, Colombia ha oscilado escasamente alrededor de 10 dólares per cápita, con la disminución consecuente en los últimos años". Todo lo anterior frente a Estados Unidos que dedica 900 dólares por cada habitante.

Gráfica 1.1. Evolución de la inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2000-2007*

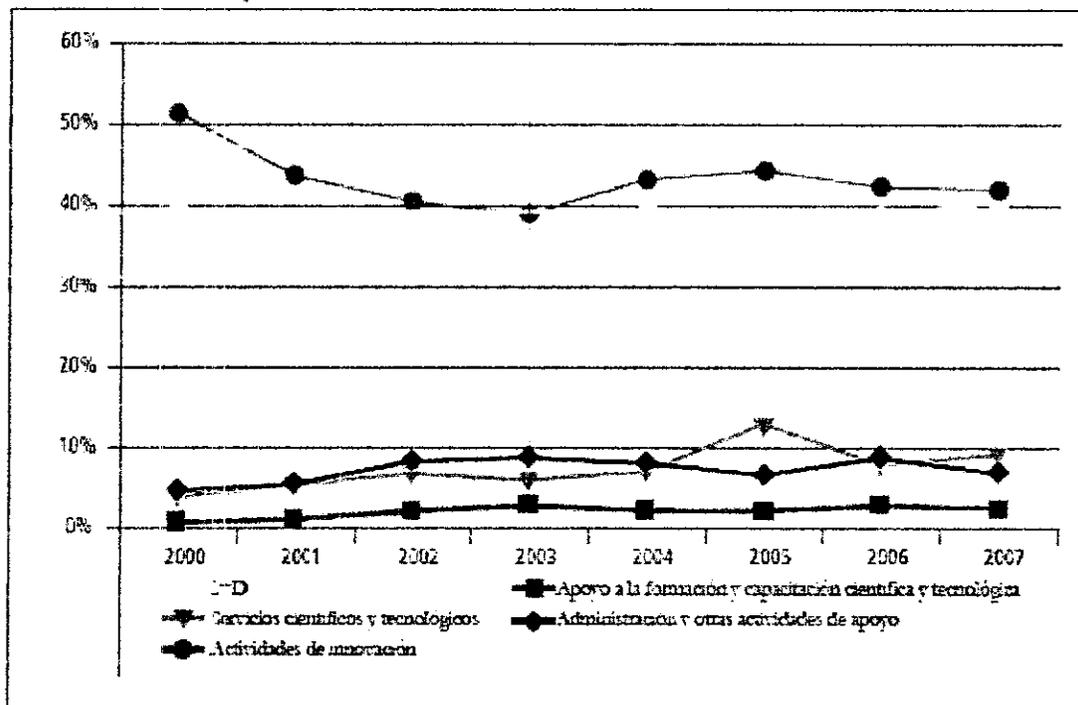


En términos generales para el periodo de estudio, y teniendo en cuenta los rangos de error en la medición del gasto en ciencia y tecnología, Colombia ha

²⁷ Zerda, Á. *Cambio técnico, productividad y empleo, ciencia y tecnología en el plan de desarrollo*. Bogotá:conciencias.2003

estado por debajo del 0,6% en este tipo de inversiones, respecto del PIB, lo cual es un factor negativo en la búsqueda de la competitividad de las diferentes sectores colombianos.

Gráfica 1.3. Participación de las ACTI en la inversión nacional, 2000-2007



Fuente: CCyT

Así mismo, si se compara respecto del presupuesto general de la nación el gasto en actividades de ciencia y tecnología no ha sido muy representativo, lo que refleja que la ciencia y la tecnología como instrumento para lograr mejores condiciones de competitividad, no son prioridad ni para el estado ni para los gobiernos de turno.

6.3.2 FORMACIÓN DEL TALENTO HUMANO.

En lo que respecta a la formación del capital humano, Colombia también presenta un retroceso respecto a la década anterior. Si bien ha aumentado el número de graduados de pregrado, pasando de ciento treinta y dos mil cero setenta y uno (132.071) en 2002 a ciento cuarenta y dos mil novecientos

ochenta y uno (142.981) en 2007, del total de eso graduados el porcentaje de los de ingeniería han pasado de 22% a 25% para el periodo en cuestión. A su vez, el 60% lo siguen constituyendo graduados en el área de ciencias sociales. En la formación de maestrías se evidencia el mismo ciclo de la inversión en ciencia y tecnología de aumentar en 1997 a 2.500 el número de graduados y disminuir a 1.300 en el año 2007. La conclusión del trabajo contenido en el plan de desarrollo es que el 60% del personal que trabaja en ciencia tiene una formación de pregrado, el 30% corresponde a maestría y un escaso 11% a doctorado.²⁸

6.3.3 SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.²⁹

6.3.3.1 Institucionalidad.

Debido al desafío constante que ha tenido que asumir en los últimos años el Estado colombiano para internacionalizar su economía y volverla mas competitiva, lo ha llevado a plantear reformas estructurales que también han cubierto campos tales como el área de ciencia y tecnología en la cual, se dio un avance importante pero insuficiente, con la creación del consejo Nacional de ciencia y Tecnología como orientador general de la política en esta materia.³⁰

Este consejo nacional opera a través de once programas sectoriales, los cuales, a su vez, cuentan con sus respectivos consejos nacionales de programa, encargados de formular políticas y programas de desarrollo científico y tecnológico para orientar cada programa específico.

²⁸ Observatorio colombiano de Ciencia y Tecnología *indicadores de ciencia y tecnología Colombia 2008*

²⁹ Zuleta, j.; Jaramillo y lino, G *hacia un sistema de financiamiento y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario colombiano*. Informe final. Bogotá: conciencias.1997,pp.63-109

³⁰ Conciencias "convocatoria a la creatividad". sistema nacional de ciencia y tecnología. Bogotá.1992

Uno de estos consejos es el del programa nacional de ciencia y tecnología agropecuaria, el cual está presidido por el ministro de agricultura, con la participación, además, del jefe de la unidad de estudios Agrarios del departamento nacional de planeación, el director del ICA, tres representantes de los investigadores, tres del sector privado y un representante de las universidades. La secretaria técnica es ejercida conjuntamente por Colciencias y el Ministerio de agricultura.

Bajo este marco institucional, algunas entidades se encargan de hacer investigación y transferencia tecnológica en el sector agropecuario son:

- Sector público central: el instituto colombiano agropecuario (ICA), que forma parte del subsistema científico; el SENA y las universidades públicas que forman parte de los centros de formación profesional de naturaleza pública; el instituto colombiano de desarrollo rural, los cuales forman parte del subsistema facilitador.
- Sector público territorial: la secretaria de agricultura, de los departamentos y en algunos casos de los municipios que por su tamaño e importancia tienen secretario de agricultura y los hoy centros provisionales agroempresariales (umatas), que pertenecen a los centros de desarrollo tecnológico (CDT) y los centros regionales de productividad (CRP), cuya función primordial es adelantar importantes actividades de transferencia tecnológica.³¹
- Sector privado: cenicaña, cenicafé, cenipalma, ceniagua, cenibanano cevipapa, cega, y conif. Son entidades de tipo científico empresarial. Algunas pueden llegar a ser incubadoras de empresas (IE), puesto que producen ideas científicas y tecnológicas al interior de grupos de

³¹ Las cifras globales de las umatas se obtuvieron, como ya se dijo de un estudio sobre el tema (pbes asesores, 1996). Para distribuir dichas cifras por subsectores se tomó como base el número de productos atendidos por todos los municipios, con el resultado de que el 72% de las actividades de las umatas se concentrarían en el subsector agrícola, el 26% en el subsector pecuario y el resto, menos del 1%, en acciones a favor de la parte forestal y pesquera.

investigación y estas se pueden convertir en negocios. También están las universidades privadas que en muchas oportunidades coinciden con el parque tecnológico (PT) o sea el espacio donde se unen CDT, CRP e IE.³²

- Sector mixto: corpoica y corporación Colombia internacional
- Internacional: centro interamericano de Agricultura Tropical (CIAT) Y EL Instituto Interamericano de cooperación para agricultura (IICA).

Solamente se han enumerado algunos de los institutos que desarrollan investigación y transferencia tecnológica en el sector agropecuario o que dan sus aportes y facilitan estas actividades. Además de los anteriores existen otros adscritos al Ministerio del Medio Ambiente, Industria y Turismo, que forman el Sistema Nacional Ambiental (SNA). Entre otros están, el instituto de investigación de recurso biológicos Alexander Von Humbolt, el instituto sinchi, el Instituto de Investigaciones del Pacífico y el IDEAM.

6.3.4 FONDOS PARAFISCALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.

En Colombia existen once fondos parafiscales del sector agrícola, tres del sector pecuario y cinco subsectores agrícolas que no cuentan con cuenta parafiscal, pero que acuden a otros mecanismos de financiación (cuota gremial entre otras), para realizar actividades de investigación y representación gremial.

³² El PT puede reunirse en el campus de universidades públicas o privadas, los municipios o regiones determinadas o pueden ser convocados por agentes especiales

6.3.5 PARAFISCALIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO.

Fondos parafiscales del sector agropecuario	Investigación a través de :	
	CENIS	Otros
Agrícolas		
Fomento hortofrutícola		CIAT-CCI
Fomento papelerero		Corpoica
Nacional de cacao		Corpoica
Nacional arroz		Corpoica
Fomento palmero	Cenipalma	
Nacional cerealista y leguminosas		Corpoica – CIAT
Fomento algodónero		Corpoica
Fomento del frijol soya		Corpoica
Nacional del tabaco		Corpoica
Nacional del caucho		Corpoica
Nacional del café	Cenicafé	
Pecuarios		
Nacional avícola		Corpoica
Fomento porcícola		Corpoica
Nacional del ganado		Corpoica
Sectores sin fondo parafiscal		
Azucarero		Cenicaña
Bananero		Cenibanano
Acuícola		Ceniacua
Papero		Cevipapa
Forestal		Conif

Fuente: elaboración propia

Vale la pena anotar que algunos de ellos realizan su investigación a través de entidades como corpoica y la CCI y otros han diseñado un esquema especial a través de sus propios centros de investigación privados, los cuales para ciertos proyectos específicos reciben, los recursos del estado para su cofinanciación, especialmente del Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural o a través de Colciencias.

El ICA es la entidad encargada de la preservación y control sanitarios, por lo cual lidera campañas de prevención. La investigación en vacunación de las enfermedades de prioridad nacional como la fiebre aftosa, la brucelosis, el *New castel* y la peste porcina, está a cargo de laboratorios privados como Vecol, laverlam, limor y otros.

6.3.6 LINEAMIENTOS DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS FONDOS PARAFISCALES AGRÍCOLAS, PARA LA INVERSIÓN DE LAS RENTAS PARAFISCALES EN INVESTIGACIÓN.

6.3.6.1 Fondo nacional cerealista³³.

Comprende a los cultivadores de trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, arveja frijol garbanzo, haba y lenteja. Con el fondo desarrolla especialmente programas de investigación en cereales dentro de los cuales se deberá:

- Desarrollar, adaptar validar materiales genéticos, resistentes, productivos y de alta calidad.
- Generar y ajustar técnicas de producción.
- Divulgar los resultados

³³ La cuota de fomento cerealista fue creada por la ley 51 de 1966 y modificada por la ley 67 de 1983 que fundamentalmente actualizó el valor de su recaudo. Este fondo está administrado por Fenalce

Dentro del programa de transferencia de Tecnología se deberá buscar la capacitación agricultores y técnicos; la validación y ajuste tecnológico; el apoyo al fomento de maíz amarillo. Se requiere de mayor inversión para la producción de nuevos materiales genéticos, mayor tecnificación.

6.3.6.2 Fondo nacional de leguminosas³⁴.

La causación, recaudo, naturaleza y administración de la cuota de fomento de leguminosas de grano se regirá por la ley 67 de 1983 y las normas que la adicionan. Este fondo está administrado por fenalce. Comprende los productores de arveja, habas, garbanzo, lenteja, habichuela. Actualmente se concreta en programas y proyectos de transferencia de tecnología como capacitación de técnicos y Agricultores y validación y ajuste de tecnología.

6.3.6.3 Fondo nacional del frijol soya³⁵.

La administración de la cuota correspondiente al frijol soya está contratada con la cooperativa agropecuaria de ginebra Ltda., coagro. Con recursos del presupuesto y del fondo está dedicado a Actividades de investigación vinculadas con: producción de semillas mejoradas. En este sentido, se ha generado una nueva variedad de soya la cual se caracteriza por:

- mejora la productividad y tiene tolerancia a enfermedades foliares
- permitirá atender requerimientos de la cadena avícola – porcícola.

³⁴ Creado por la ley 114/94.

³⁵ Creado por la ley 114/94

6.3.6.4 Fondo nacional de la panela³⁶.

Realiza actividades de investigación y extensión vinculadas con: producción de semillas mejoradas de caña panelera, técnicas de cultivo, recolección y procesamiento de la caña panelera, utilización de energéticos alternativos en la producción de panela y otros productos de los trapiches, programas de diversificación de la producción y conservación de las cuencas hidrográficas y del entorno ambiental en las zonas de producción de las unidades paneleras, programas de conservación de las cuencas hidrográficas y el entorno ambiental en las zonas palmeras.

6.3.6.5 Fondo de fomento al algodón³⁷.

Los recursos del fondo de fomento al algodón se utilizarán exclusivamente en:

- Apoyar los programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología tendientes al desarrollo sostenible de la producción algodonera en el país.
- Apoyar programas y proyectos orientados a mejorar la eficiencia y la eficacia en la producción aumentar la productividad, disminuir costos, mejorar la calidad de fibra y las semillas nacionales y, en general, recuperar y mantener su competitividad.
- Apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología orientados a hacer más eficiente y eficaz la recolección, análisis y difusión de información pertinente y útil sobre los avances tecnológicos para la producción y desmote de algodón, fibra y semilla.
- Especialmente se han destinado al mejoramiento genético, donde se han investigado con importantes resultados la semilla extrusionada y el algodón transgénico BT.

³⁶ Creado por la ley 40/90 este fondo administrativo fedepanela

³⁷ Constituido por la ley 219 del 30 de noviembre de 1995 este fondo administrativo conalgodón

6.3.6.6 Fondo fomento palmero³⁸.

Dentro de los fines de la cuota está apoyar los programas de investigación sobre el desarrollo y adaptación de tecnologías que contribuyan a mejorar la eficiencia de los cultivos de palma y su beneficio; investigación en mejoramiento genético; investigación de los problemas agronómicos que afectan el cultivo e investigación orientada a aumentar el uso de aceites de palma y palmaste y a promocionar sus atributos nutricionales.

6.3.7 LINEAMIENTOS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS.

6.3.7.1 Fondo Nacional del café³⁹.

La contribución cafetera con destino al Fondo Nacional del Café debe mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos que dieron origen a ese fondo. Con el reintegro del valor de la exportación del café, previas las deducciones de ley y junto con otros de sus recursos, el Fondo Nacional del Café destinará el 2.7% para programas dirigidos a incrementar la competitividad la eficiencia de la caficultora tales como la experimentación científica tecnología, difusión, extensión, y diversificación de las practicas de cultivos y beneficios del café.

³⁸ Creada por la ley 138/94, reglamentada por el decreto 1730/94 y el decreto 2025/96 este fondo es administrado por fedepalma

³⁹ Ley 9 de 1991, reglamenta el Fondo Nacional del café este fondo lo administra la Federación Nacional de Cafeteros

6.3.7.2 Fondo de Estabilización de precios para el algodón⁴⁰.

Su objeto es procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios del productor del algodón.

6.3.7.3 Fondo de Estabilización de precios de exportación del cacao.

El fondo de estabilización del cacao no está reglamentado a la luz de la ley 101 de 1993. Sin embargo el sector tiene actividades de comercialización cuyo aporte fundamentalmente se hace con recursos del fondo de fomento.

6.3.7.4 Fondo de Estabilización para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones⁴¹.

El objetivo de estos fondos es procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

⁴⁰ Ley 101 de 1993 parágrafo del artículo 37. Reglamentado por el decreto 1827 del 9 de octubre de 1996 que transforma el fondo de estabilización de precios del algodón

⁴¹ Ley 101 de 1993 reglamentada por los decretos 2354/96 y 130/98

6.3.8 INVERSIÓN DE LOS FONDOS PARAFISCALES.

Durante 2004 las inversiones de los fondos parafiscales agropecuarios en Colombia alcanzaron \$85.053 millones, de los cuales un 17% estuvo destinado a las actividades de transferencia de tecnología, 66% para actividades de investigación y sanidad animal, 15% para actividades de comercialización mercadeo y fomento y 2% para programas económicos. De los \$56.182 destinados para investigación y sanidad animal y corresponden fundamentalmente a inversiones del fondo nacional del ganado para el control fundamental de la aftosa.

Ejecución presupuestal de los fondos parafiscales agropecuarios

Millones de \$ de 2004:

	2000	2001	2002	2003	2004
Ciencia y tecnología parafiscales	47.265	54.859	59.708	66.758	70.373
Capacitación y transferencia de tecnología	7.775	10.522	10.789	14.588	14.191
Investigación y sanidad animal	39.491	44.337	48.920	52.170	56.182
Investigación	7.290	8.023	7.179	7.974	10.308
Sanidad	32.201	36.314	41.741	44.196	45.574
Comercialización, mercadeo y fomento	13998	17.143	10.965	15.691	12.716
Programas económicos	1.509	1.601	2.160	928	1.964
Total inmersión parafiscales	62.773	73.603	72.834	83.377	85.053

Lo anterior permite resaltar que en 2004 solo se intervinieron en investigación \$10.600 millones (12%), cifra inferior al de todas las otras actividades financiadas exceptuando programas económicos.

6.3.9 IMPACTO DE LA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE FOMENTO PALMERO DESTINADOS A INVERSIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA SOBRE EL INGRESO DEL SECTOR PALMERO COLOMBIANO.

Aun cuando no todos los recursos del fondo de fomento palmero se destinan a inversión y transferencia de tecnología en (2004 se aportó el 72% de los recursos del fondo para proyectos de investigación y transferencia de tecnología) se puede medir específicamente el impacto de este porcentaje sobre los ingresos del sector.

En el estudio que realizó el centro de estudios ganaderos y agrícolas CEGA en el año 2000 se encuestó una muestra representativas de plantaciones, indagando sobre el papel cenipalma en el aumento productivo del sector. Se encontró que los 16 cambios técnicos implementados en el sector y reportados por los encuestados, el 41.4% se debieron a la investigación y transferencia de tecnología realizada por cenipalma.

Durante el periodo 1990-2004 se registró un notable progreso técnico en el sector de la palma de aceite, tanto en al fase de cultivo como en la extracción de aceite. Sus resultados más evidentes son el aumento del rendimiento de la producción del fruto de 13 a 19.7 toneladas por hectárea al año de racimos de fruto fresco, y el aumento en la tasa de extracción de aceite de 18 a 20.3%.

En pesos constantes de 2004 el costo total de los proyectos de investigación y transferencia de tecnología desarrollados por cenipalma entre 1991 y 2004 suman \$61.935 millones. El monto anual de los recursos invertidos a crecido en términos reales 14.7%. En 1991 el costo de los proyectos ejecutados fue de \$1.221 millones mientras que en 2004 sobrepasó los \$8.332.

Como conclusión del estudio del CEGA se desprende que por cada peso invertido por el sector palmero y otras entidades en investigación y transferencia de tecnología a través de cenipalma el sector recibió \$2.9 vía aumento de producción (mayor cantidad de fruto por hectárea y mayor tasa de extracción).

Manteniendo la misma relación hallada por CEGA, la inversión total en cenipalma desde 1991 hasta 2004 asciende a \$61.935 millones de 2004, lo que conllevan un excedente económico generado con estos recursos es de \$105.140 millones de 2004. Al margen del excedente económico los recursos del fondo de fomento palmero han generado externalidades positivas para la agroindustria y para el país. Dentro de estas podemos destacar un crecimiento sostenido del área sembrada que alcanzó en 2004, 243.037 hectáreas, distribuidas en cerca de 80 municipios y 16 departamentos, con una producción de 630.000 toneladas generando alrededor de 30.000 empleos directos y 45.000 indirectos beneficiando a cerca de 350.000 personas.

El sector palmicultor en Colombia se perfila como importante generador de divisas para el país dado su creciente volumen de exportaciones, las cuales en 2004 ascendieron a 248.000 toneladas de aceite crudo y 34.000 de aceite palmiste crudo lo que significo cerca de US\$137millones.

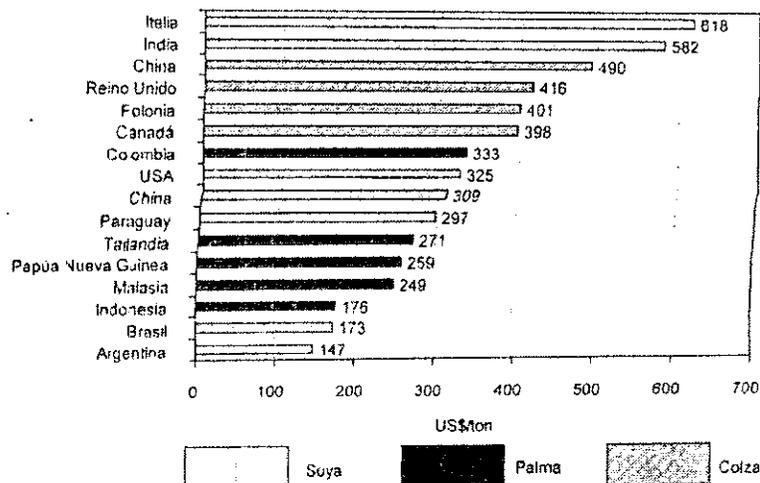
Así mismo, las zonas geográficas de ubicación del cultivo le permiten ser una alternativa a la siembra de cultivos lícitos y en consecuencia a la pacificación del país. De igual manera, la producción industrial de aceites y grasas comestibles y no comestibles dispone de una materia prima relativamente barata y con suficiente oferta en el mercado.

Ante un escenario de importancia de comestibles fósiles, a partir del 2007 dada la falta de oferta a nivel nacional, el aceite de palma se convierte en la principal alternativa como combustible vegetal (biodiesel).

6.3.10 COSTO DE PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD.

A pesar de que el sector ha alcanzado avances importante en su productividad, aun igualándose a los líderes internacionales, sus costos de producción siguen siendo superiores a los de ellos.

Costos de producción de diferentes aceites vegetales en el mundo 2003



Fuente: LMC.

Dentro de los elementos determinantes se puede destacar la seguridad, la cual según un estudio realizado por la firma LMC en el año 1999 tiene un costo cercano a los US\$26 por tonelada de aceite producida. De igual manera la tasa de interés en Colombia que es cerca de 10 puntos porcentuales superior a la de otros productores de aceites y grasas, es un factor determinante en el mayor costo de producción en Colombia.

Un factor concerniente a nivel micro es la baja utilización de la capacidad instalada para el procesamiento del fruto, lo que genera deseconomías de escala para el sector. Así mismo el costo de la mano de obra es relativamente más alto que en países como Malasia e Indonesia. La infraestructura que Colombia tiene tanto para el transporte interno terrestre como fluvial, así como la operación de sus puertos, se convierte en una limitante para la competitividad de la economía en general.

En gran parte, el mayor costo de producción de aceite de palma en Colombia se debe al factor denominado costo país. Esto se resalta en la clasificación de países de acuerdo por competitividad total (World economic forum, 2004), en la que Colombia ocupó el puesto 69, luego de ubicarse en el puesto 28 de la misma clasificación en 1994.

Ranking de competitividad relativa

País	Posición de competitividad
Estados Unidos	1
Finlandia	2
Dinamarca	3
Suiza	4
Alemania	5
Malasia	23
Chile	29
Indonesia	48
Brasil	49
Costa Rica	53
Colombia	69
Argentina	75

Fuente: World Economic Forum, 2005

6.3.11 RELACIÓN ENTRE PRECIOS Y COSTOS DE PRODUCCIÓN Y SU EFECTO SOBRE LA COMPETITIVIDAD.

En el estudio de costos y competitividad adelantado por Fedepalma en 2004, se concluyó que como producto exportable el precio mínimo cif Róterdam por debajo del cual no se cubrirían los costos totales de producción es de US\$460 dólares. En forma paralela, los precios internacionales mínimos para cubrir los costos variables de producción oscilarían entre un máximo de US\$325/ton y un mínimo de US\$260/ton. Estas cifras indican la necesidad de hacer un esfuerzo

tendiente a racionalizar los costos de producción tanto en el cultivo como en la extracción, porque en épocas de precios medio y bajos, no se lograría cubrir sino los costos variables, situación que solo puede sostenerse durante cortos periodos.

Como producto impotable se comparó el precio FOB Argentina del aceite crudo de soya en planta de Colombia ajustado por calidad con el costo de producción del aceite de palma y se encontró que ante un escenario de cero arancel, el límite inferior de precios internacionales que amenazaría la producción domestica varía entre US\$350/ton y US\$280/ton para las zonas del interior del país (las de menor costo de producción y mayor costo de internación). En otras palabras, ante un escenario de desgravación total, debería establecerse algún tipo de protección en frontera (arancel, salvaguardia, o mantener el sistema de franjas) que limitara la importación de aceite crudo de soya ante precios internacionales por debajo de US\$350/ton.

7 CONCLUSIONES.

Sobre la naturaleza jurídica de las Contribuciones Parafiscales.

Las Contribuciones Parafiscales en sentido general son una noción propia del derecho económico, producto de la intervención del Estado que bajo ciertas condiciones establecidas a nivel legal y contractual, un sector pueda aportar, recaudar y administrar directamente unas Contribuciones realizadas por sus integrantes. Contribuciones que deben destinarse a una serie de labores propias de su esencia privada que les son comunes y que buscan un beneficio sectorial común y un interés público. Las Contribuciones Parafiscales son un instrumento de política fundamental que mediante la intervención y el poder del Estado ayuda a ciertos sectores cuyo desarrollo competitivo depende de factores como el crecimiento tecnológico y comercial a obtener unas Contribuciones importantes que puedan destinarse exclusivamente a lograr esos beneficios.

Las Contribuciones parafiscales son una especie de privatización, concebida esta última en su sentido más amplio, es decir vista como toda oportunidad para que agentes económicos privados o particulares participen en el cumplimiento de funciones o la prestación de servicios cuya atención le corresponde al Estado.

En un proceso de privatización estricto se entiende que se da un traspaso de funciones, de servicios o de recursos de lo público a lo privado y, tal y como se concibe en este trabajo, el Estado está entregando a los particulares algunas funciones especiales dentro de un marco establecido en la ley para que pueda velar por el beneficio general, pero no está asignando ni servicios ni recursos públicos, sino recursos de naturaleza parafiscal y solo ha prestado su soberanía para

permitir estos recursos que, en virtud de una ley aporta un determinado sector, puedan ser administrados directamente y destinados a actividades definidas previamente en la ley, que los benefician de manera general. No se está aquí frente a una privatización por transferencia de recursos o bienes del sector público al sector privado, sino ante una apelación a los particulares para que desempeñen unas funciones que pueden tener en algún caso la calidad de funciones públicas.

Las contribuciones Parafiscales del sector de la agricultura nació en Colombia porque el Estado enfrentó restricciones presupuestales para atender necesidades de interés general, y decidió generar unos mecanismos de intervención y "prestar su soberanía" con el objeto de crear un instrumento que cumpliera con los objetivos que él no podía asumir, en bien del "interés general sectorial" y del "interés general de la comunidad". A través de la parafiscalidad los sectores privados han podido obtener sus propios recursos y canalizados al desarrollo de programas de investigación y transferencia de tecnología necesarios para el mejoramiento de la productividad y competitividad de sus sectores y otras actividades de su interés general.

Conclusiones Respecto A Las Contribuciones Parafiscales

No se debe hablar de "impuesto parafiscal" ya que el impuesto es general, no engendra una contraprestación directa a quien lo aporta y entra a engrosar el presupuesto nacional; tampoco se trata de una "tasa parafiscal" ya que el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, y proporciona una contraprestación directa a quien lo aporta; no es un "Ingreso Parafiscal" porque los ingresos se establecen en provecho de organismos privados

o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos.

Las Contribuciones parafiscales son " los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.". El hecho de que el ente público establezca en ejercicio de su poder de imperio para crearlas, no determina que tenga una naturaleza tributaria. El beneficio no se predica del deudor que la sufraga sino que adquiere una connotación de conjunto, o sectorial, respecto de la cual la existencia o no de un beneficio divisible e individual es secundaria. Los integrantes del sector derivan un beneficio por el hecho mismo de hacer parte del sector beneficio, cuyos alcances se encuentran en los objetivos perseguidos por el legislador al crear el fondo parafiscal.

Las Contribuciones Parafiscales al no tener una naturaleza ni totalmente pública ni totalmente privada, su naturaleza es parafiscal, dentro de la órbita del derecho económico que comprende una naturaleza mixta entre lo público y lo privado y que por lo tanto exige un ordenamiento y un desarrollo legal en este sentido que cobije a la parafiscalidad. Es así como las contribuciones parafiscales tienen elementos de lo que tradicionalmente se reconoce como recursos públicos y recursos privados ya que pueden atender intereses generales, pueden ser administrados por entidades públicas y formar parte del presupuesto general de la Nación o pueden atender intereses generales sectoriales, están administrados por entidades privadas y formar parte de un fondo parafiscal.

Conclusiones Sobre La Inversión Con Recursos Parafiscales.

La selección de los proyectos y programas que se realizan con Contribuciones parafiscales está reglamentada en el artículo 33 de la Ley 101 de 1993. Dicho artículo establece que la preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos, gastos e inversiones de estos fondos deben sujetarse a los principios y normas contenidos en la ley que regula la respectiva renta parafiscal. Igualmente, dispone que los presupuestos anuales elaborados por la entidad administradora están sujetos a la aprobación de los órganos directivos y el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, Es así como todos los órganos de dirección de los fondos parafiscales del sector agricultor deben someter a aprobación sus presupuesto y el Ministerio tiene pleno acceso a ellos para ejercer, como quiera, sus labores de coordinación frente a los programas y proyectos que desarrollen otras entidades del sector público, sin que para ello se requiera ningún ajuste adicional a la ley.

La aplicación general para la asignación del gasto y de la inversión no es una tarea que corresponda a la entidad administradora, sino al órgano de dirección de cada fondo parafiscal. Dada la naturaleza excepcional de los recursos parafiscales, cuando el Congreso crea una contribución de carácter parafiscal, debe señalar su régimen. Lo anterior implica que regule su administración, recaudo e inversión. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Tal y como está establecido es el instrumento de la parafiscalidad y su reglamentación la responsabilidad de una "desacertada" inversión de los recursos de los fondos

parafiscales no es responsabilidad de las entidades gremiales. Son los mismos aportantes representados en los órganos de dirección y apoyados por el Gobierno Nacional quienes han definido sus prioridades en las inversiones que se han realizado con recursos parafiscales.

Conclusiones Sobre Administración De Los Recursos Parafiscales.

El artículo 30 de la Ley 101 de 1993 tiene imprecisiones jurídicas que hacen confuso definir si estamos frente a un proceso de delegación de funciones o de privatización o de contratación. No se da el fenómeno de la delegación ya que ésta no opera entre el Estado y los particulares. Son entonces una modalidad de privatización concebida ésta en un sentido amplio, donde a través de este proceso el Estado entrega a los particulares la gestión de una serie de actividades o tareas cuya atención le correspondería asumir y le asigna unas funciones especiales para que en su proceso de administrar unos recursos de naturaleza parafiscal pueda velar por un interés general sectorial.

Todo tipo de conflictos que surgen alrededor de las "Contribuciones Parafiscales" pueden ser solucionados a través del Arbitramento y la Conciliación. Ahora bien, para reforzar aquí el argumento de que son aplicables a las contribuciones parafiscales mecanismos alternativos de solución de controversias, puede afirmarse que al no ser estas rentas de carácter tributario, cabe respecto de ellas la transacción que no es propia de las controversias sobre tributos pero que sí es presupuesto fundamental para la adopción de mecanismos alternos.

El instrumento de la parafiscalidad está diseñado y funciona bien sobre la base de fondos de un tamaño representativo, que tengan un acompañamiento institucional sólido, de lo contrario gran parte de los

recursos que se generan van a cubrir los gastos de administración de los gremios.

El recaudo tendría un importante apoyo si la DIAN ejerciera con las entidades administradoras una participación más activa en el recaudo de las Contribuciones parafiscales, sobre la base de quien quién las evade, muy seguramente es un gran evasor de impuestos nacionales como renta e IVA.

Conclusiones Sobre El Control.

Si bien los controles internos y externos que se ejercen sobre la administración y manejo de las contribuciones parafiscales son importantes, y las entidades administradoras, destinan gran cantidad de tiempo y un destacado recurso humano para atender los requerimientos de las distintas entidades de una manera oportuna, diligente y eficaz, el verdadero control de la inversión y de los recursos en la parafiscalidad lo ejercen contribuyentes que por distintas vías tienen acceso permanente tanto a los programas y proyectos que se establecen con estos recursos como a los estados financieros que reflejan el uso de los mismos.

El control interno de los fondos parafiscales se debe efectuar de conformidad con las reglas vigentes, adecuadas a la naturaleza de estos fondos y su organismo administrador. Además debe obedecer a los criterios de una auditoría integral o sea el proceso que tiende a medir el rendimiento real con relación al rendimiento esperado. En consecuencia, inevitablemente tenderá a formular recomendaciones destinadas a mejorar el rendimiento y alcanzar el éxito deseado. La auditoría integral se dirige hacia la medición e informe respecto a la economía, eficiencia y/o efectividad.

La motivación de establecer la unidad de auditoría integral resulta del deseo de conocer más sobre el rendimiento de una actividad en términos de la eficiencia y el logro de objetivos. Una auditoría integral bien planeada y ejecutada puede traducirse en resultados positivos, como mejoras en el rendimiento de las operaciones y ahorro de costos. Mucho del énfasis de la auditoría integral ha sido dirigido hacia lo adecuado y apropiado de los sistemas del control interno administrativo y financiero.

El control fiscal debe ser posterior como lo establece el artículo 267 de la Constitución política en concordancia con el artículo 14 de la Ley 138. No debe ser simultáneo ni tampoco permanente, como lo viene haciendo actualmente la Contraloría General de la República. De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que esta aplicación es inconstitucional, ilegal y altamente inconveniente para la entidad controlada.

El control de la Contaduría General de la Nación a nuestro parecer es bastante controvertido. Lo anterior por cuanto al estar el recurso parafiscal vinculado a un determinado sector, su administración debe disponer de autonomía propia. Los recursos parafiscales no están sometidos a las reglas generales del presupuesto sino al criterio que tengan los organismos encargados de administrar los fondos pertinentes en un ambiente de control permanente por parte del sector contribuyente. Las funciones del Contador General de la Nación se circunscriben a Uniformar, Centralizar y Consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, incluyendo para esto la contabilidad de las entidades territoriales. Al no comprender las entidades privadas que administran recursos para fiscales del sector agropecuario y pesquero,

consideramos que el control a que se han visto sometidas debería ser objeto de una nueva revisión.

El decreto 2025 de 1996 ha sido cuestionado fundamentalmente en la forma como vincula en un contrato con la entidad administradora el papel de la auditoría interna generando falta de independencia en su labor de auditaje. Igualmente, se le ha acusado de que no se contemplan en él suficientes garantías y se viola al debido proceso y el derecho a la legítima defensa en el proceso de cobro de las rentas parafiscales. Existe fallos del Consejo de Estado han definido que en lo que el decreto no diga se debe acudir a la legislación administrativa del código Contencioso Administrativo que regula el Procedimiento Administrativo. Por lo tanto, el decreto no tiene errores técnicos, sino que, en aquellos temas que no regula expresamente, es necesario acudir al procedimiento administrativo. Es así como en algunos casos puede existir una función administrativa reconocida y las entidades administradoras de estos recursos como sucede en el hecho de que su representante legal pueda expedir una certificación que dentro de un proceso presta mérito ejecutivo.

Conclusiones Sobre Investigación Y Transferencia De Tecnología Financiada Con Recursos Parafiscales

Aunque existe una institucionalidad que busca dirigir y fortalecer los procesos de generación de conocimiento en el país, la inversión en ciencia y tecnología en Colombia como porcentaje del PIB no ha superado el 0.5%, mientras que en países desarrollados la misa cifra oscila alrededor del 2%. En otros países en desarrollo esta cifra ha estado cercana al 1%. En relación con el presupuesto nacional esta cifra no ha superado el 5%.

8 RECOMENDACIONES.

Es menester que tanto los juristas y legisladores busquen la manera de generar una nueva clasificación legal y desarrollen esta fundamentándola no solo desde el punto de vista legal sino partiendo de la teoría económica de cada sector productivo de la economía, esto con la finalidad de propender por el desarrollo de cada uno de los diferentes Fondos Parafiscales.

Un instrumento tan importante como son las Contribuciones Parafiscales requiere de un mayor compromiso por parte del Estado, a través de su Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En este sentido sería importante que en esta entidad se creara una dirección especial para acompañar la gestión de los Fondos del Sector Agropecuario. Esto con la finalidad de buscar que se mejoren cada uno de los programas que se desarrollan a nivel agrícola, además de que se optimicen los recursos frente a estos programas y se invierta en los proyectos de investigación y transferencia de tecnología que desarrollan los sectores productivos y el mismo Estado.

En cuanto a la vigilancia que ejerce la Contraloría General de la República, esta debe ser objeto de una profunda revisión, debido a que se hace fundamental establecer un estatuto para el control fiscal de las entidades privadas del sector agropecuario que administran recursos de naturaleza parafiscal, donde se diseñen cuestionarios o mecanismos adecuados para medir el correcto manejo de los recursos y el impacto de la inversión. También es importante, que los auditores deben ser personas idóneas para entender la problemática de la investigación y la transferencia de tecnología del sector agropecuario.

Es necesario que el estado aumente el apoyo al desarrollo de la investigación y la transferencia de tecnología, para que junto con los recursos que se obtenga del sector privado a través de las Contribuciones Parafiscales se pueda lograr un mayor avance en este campo que es indispensable para el desarrollo y la competitividad de los productos agrícolas. El país no puede rezagarse en el avance de la investigación y transferencia de tecnología, debido a que traería un costo demasiado elevado para el sector agrícola colombiano, como lo es la pérdida de la competitividad frente a otros mercados internacionales.

9 BIBLIOGRAFÍA.

1. <http://www.fenalce.org/>
2. <http://www.fedeagro.com.co/>
3. <http://www.fedepalma.org/>
4. <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/default.aspx>
5. INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS Y CERTIFICACION. Papel: formatos. Bogotá: ICONTEC, (2004). (35): il (NTC 5167).
6. DERECHO TRIBUTARIO. Santa Fe de Bogotá: INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO, (1999). (995).
7. http://books.google.com.co/books?id=I8zn9DIIVbMC&pg=PA40&lpg=PA40&dq=en+conclusion+el+sector+agropecuario&source=web&ots=QWP_s3S8sVW&sig=HmC4nX5kUK04Gbb8GdviHKIJTm0&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result#PPA250,M1
8. CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA (1991).
9. DECRETO LEY 111 DE 1996 (ESTATUTO GENERAL DE PRESUPUESTO DE LA NACION).